وزارة التعلــيم العــالــي والبــحث العلــمي

جــامـعة مــولــود مـعـمــري تـيـزي وزو

كــلـيــة الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون

مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية



وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

فرع تحولات الدولة

إعداد الطالب:

- أوقارت بوعلام

إشراف الأستاذ:

- ردّاف أحمد.

لجنة المناقشة:

- **الأستاذ: صدوق عمر**، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ... **رئيسًا**
- **الأستاذ: ردّاف أحمد**، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ..... **مشرفًا**
- **الأستاذ: تاجر محمد**، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو .... **ممتحنا**

تاريخ المناقشة: 24/ 04/ 2012

الإهداء

أهدي رسالتي إلى روح أبي رحمه الله

وإلى والدتي الكريمة نور حياتي أطال الله في عمرها

والتي سهرت على تعليمي

وإلى إخوتي الأعزاء

وكل النفوس الطيبة والنقية.

كلمة شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات أما بعد:

تحية تقدير واحترام، لكل من ساعدنا في انجاز هذا العمل المتواضع

الذي نأمل أن يكون عملا يستفيد منه الجميع.

شكرا للأستاذ المشرف الأستاذ: "ردّاف أحمد" الذي كان نعم السند

ونتقدم بالشكر الجزيل أيضا، إلى كل من ساعدنا من بعيد أو قريب

من أساتذة كلية الحقوق، بجامعة تيزي وزو

كما نشكر كل من قدم لنا يدّ العون ولو بكلمة طيبة.

مقدمة:

إن قوة الدولة في قوة إدارتها العامة وحسن سيرها وتنظيمها، والإدارة العامة هي ذلك الضرب من النشاط الذي يهتم ببحث مجموع العمليات التي تهدف الحكومة إلى تحقيقها أو مجموعة الأجهزة والهياكل القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف أصعدتها على مجموعة من الأنشطة والخدمات تحقيقا للصالح العام سواء من خلال تغطيتها للاحتياجات العامة أو بحمايتها للنظام العام بكل مكوناته ومركباته. غير أن أداء الإدارة لنشاطاتها تلك متوقف على امتلاكها وتحكمها بوسائل عدة تتنوع بين البشرية والمادية والقانونية، وتعد الأخيرة أحد أبرز الآليات التي لا تستطيع الإدارة التحرك من دونها فالإدارة تعبر عن إرادتها من خلال ما يصدر عنها من قرارات، ودور القرار فاعل ومهّم جدًا في منظومة الإدارة ككل بكل جزئياتها ومكوناتها ونشاطاتها، إذ يؤدي القرار الإداري دورا مهمًا في إدارة وتنظيم المرافق العامة كما أن حفظ النظام العام يكون بقرارات ضبطية تصدر لحماية الأمن والصحة والسكينة العامة.

وغني عن البيان أن أهمية القرارات الإدارية لا تنحصر في نشاطات الإدارة فحسب بل تتعداها إلى وسائلها فالرابطة الوظيفية التي تجمع الموظف بالإدارة لا يمكن أن تقوم أو تنقضي من دون قرار إداري، ومن غير الممكن بأي حال تكريس نظرية الموظف العام دون العمل بالقرار الإداري، والحال نفسه فيما يخص المال العام، فأغلب طرق اكتسابه تكون في شكل قرارات إدارية تصدرها الإدارة وتهدف من ورائها إلى توسيعه كقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة وقرارات الاستيلاء.

بل أكثر من ذلك فتمتد نظرية القرارات لتكون مكملة لنظرية أخرى وهي نظرية العقود الادارية فلا يمكن تصور عقود إدارية من دون قرارات. فالتجاء الإدارة لإبرام عقود إدارية لا يعني استغناءها على العمل بالقرار فارتباط العقد به أمر حتمي بصرف النظر عما إذا كان ذلك الارتباط جوهريا أو فرعيا.

وعليه، وإن كان من غير الممكن تعريف الإدارة العامة على أنها هي القرار الإداري، فمن الممكن جدا الحكم بأن غياب القرار يؤدي إلى جمود الإدارة وشللها هذا إن لم نقل يؤدي إلى غيابها.

إذًا يعد القرار الإداري أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة للقيام بأعبائها ووظائفها بهدف تحقيق المصلحة العامة وخدمة الجمهور، كما يعد القرار الإداري أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي فهو يحتل من المكانة والدرجة ما تحتله نظرية العقد على صعيد القانون الخاص.

ومن جانب آخر يعد القرار الإداري مظهرا من مظاهر ممارسة السلطة العامة، إذا لا يمكن لدولة على وجه الأرض أن تبادر إلى النهوض بأعباء السلطة العامة بما يقتضي ذلك من وظائف وأعمال مختلفة إذ لم تستعمل القرارات الإدارية.

وتبرز أهمية القرارات الإدارية أكثر لأنها عمل قانوني إنفرادي من جهة، ومن كونه يتمتع بالطابع التنفيذي من جهة أخرى، فما أن يصدر عن الإدارة المختصة مركزيا أو محليا ووفقا للإجراءات والأشكال القانونية، إلا وجب الامتثال لمنطوقه والاستجابة لمضمونه، إذ تصدر القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للإدارة وتعتبر نافذة في مواجهة الأفراد من تاريخ صدورها دون توقفها على رضائهم، فتسري القرارات الإدارية في حق المخاطبين بها وإن أبدوا اعتراضا بشأنها، وقدموا تظلمًا إداريًا، بل حتى وإن تم رفع دعوى قضائية ضد القرار الإداري، فيظل ساريًا في حق المخاطبين به ما لم تقبل الجهة الإدارية نفسها أو جهة أعلى منها إلى سحب قرارها أو إلغائه في الأجل القانوني.

فنظرا لقرينة السلامة والمشروعية التي تتسم بها القرارات الإدارية ولمبدأ الأسبقية الذي تتمتع به إضافة للمركز الممتاز الذي تكون عليه الإدارة في التقاضي، فالقرارات الإدارية تكون ملزمة للأفراد وواجبة التنفيذ من قبلهم دون أن يتوقف ذلك على رضائهم ومن دون الحاجة لتدخل القضاء أو اللجوء إليه، بل وأبعد من ذلك فقد خول للإدارة امتياز

أخطر بكثير وهو امتياز التنفيذ الجبري والذي يكون للإدارة بمقتضاه وفي الحالة التي يمتنع فيها الأفراد عن التنفيذ سلطة التدخل واستعمال القوة المادية لتنفيذ قراراتها.[1]

وعلى من ينازع في صحة القرار الإداري ومشروعيته أن يلجأ إلى القضاء الإداري المختص طاعنا بالإلغاء مع التزامه بإثبات العيب الذي يشوب القرار الإداري محل الطعن، والقاعدة العامة تقضي بأن الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية لا يترتب عنه وقف تنفيذها وهذا ما يعرف بمبدأ "الأثر غير الموقف للطعن".

« Principe du caractère non suspensif des recours »

وتتمثل الحكمة من ذلك في عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، نتيجة للطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية.

لكن طول فترة سريان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية وذلك إلى حين الفصل في دعوى الموضوع، ألا يمكن أن يستفيد القرار الإداري محل الطعن من كلّ آثاره مرتبا أثارًا يتعذر إصلاحها أو تداركها فيما بعد، على نحو يجعل حكم الإلغاء لا قيمة له من الناحية العملية؟ إذ يصبح تنفيذه مستحيلا، كما أن التعويض الذي يحكم به على الإدارة مهما تكن قيمته إلا أنه في أغلب الأحيان لن يعيد الحال إلى ما كان عليه قبل تنفيذ القرار الإداري ولا يجبر الضرر المترتب على تنفيذه، ومثال ذلك حالة صدور قرار يقضي بهدم معلم أثري، إذ أن تنفيذ مثل هذا القرار عن طريق القيام بعملية الهدم لا يمكن جبره بالتعويض المالي نظرا لما يمثله من قيمة معنوية، كما لا يمكن إرجاع الحال إلى ما كان عليه قبل القيام بعملية الهدم من جهة أخرى ؟

ومن أجل إيجاد حل مناسب لهذا الأشكال ولضمان حقوق ومصالح المتعاملين مع الإدارة ولتحقيق نوع من التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة، هذا التوازن الذي ما وجدت رقابة المشروعية إلا لأجله بالتحديد.

[1]- يجب التنبيه إلى أن هناك فرق شاسع بين اصطلاح امتياز التنفيذ المباشر للقرار وإصلاح التنفيذ الجبري، إذ لا يعتبران مصطلحان مترادفان كما يضن البعض فالتنفيذ المباشر امتياز تستطيع الإدارة بمقتضاه أن تصدر بإرادتها المنفردة قرارات تكون نافذة قبل الإفراد دون حاجة إلى تدخل القضاء، أما التنفيذ الجبري فهو خاص بالحالة التي يمتنع فيها الأفراد عن التنفيذ ويكون للإدارة وفقا للشروط المعينة وفي أحوال محددة حق تنفيذ قراراتها على الأفراد مستخدمة القوة المادة عند الاقتضاء.

وباعتبار المشكلة ناتجة مباشرة عن قاعدة الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية فالحل جاء عن طريق تطويع هذه القاعدة بإتباع طريقة استثنائية تتمثل في المطالبة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري المختص متى توفرت شروط ذلك.

إذًا يتمثل هذا النظام الاستثنائي عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية في نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الذي يتميز بطبيعة خاصة وشروط متميزة عن قضاء الموضوع والتي سنحاول إبرازها من خلال فصلين متتاليين.

الفصل الأول تحت عنوان "القرارات الإدارية بين نفاذها وجواز وقف تنفيذها" ومن خلاله نحاول إبراز الطبيعة الاستثنائية لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية مع محاولة التطرق بنوع من التفصيل حسب ما يخدم الموضوع إلى تحديد مفهوم القرار الإداري الذي يصلح كمحل لطلب وقف التنفيذ.

أما الفصل الثاني، فسنخصصه لشروط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري والحكم فيه.

الفصل الأول: القرارات الإدارية بين النفاذ ووقف التنفيذ:

الأصل العام أن الطعن بتجاوز السلطة في القرارات الادارية ليس له أثر موقف، بحيث يجل القرار نافذا في مواجهة أفراد إلى غاية الحكم بعدم مشروعيتها. كما أن القرارات الادارية تنتج أثارها وتنفذ في مواجهة الأفراد بمجرد صدورها دون الحاجة للجوء إلى القضاء.

وكنتيجة لطول إجراءات التقاضي التي عادة ما تستغرق وقتا طويلا بين مرحلة صدور القرار الاداري، ومرحلة الحكم بالغائه، فإنه من الضروري منح القاضي الاداري سلطة إتخاذ بعض الاجراءات الوقائية لتفادي تفاقم الأضرار المترتبة على بقاء سريانه لفترة طويلة رغم عدم مشروعيته. ومن بين هذه الاجراءات، الأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري.

ويعتبر وقف التنفيذ القرارات الادارية إجراءًا أوليا استثنائيًا، يتخذه القاضي الاداري لسد العيب المترتب عن دعوى تجاوز السلطة، كونها ليس لها أثر موقف، وعليه فإن أغلب التشريعات تنص صراحة على إمكانية طلب وقت تنفيذ القرارات الادارية كاستثناء عن القاعدة العامة، وبذلك يظهر نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية بالطابع الاستثنائي (المبحث الأوّل)، وفي التعرض لطبيعة نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية ضرورة أخرى تستدعي التعرف على القرار الاداري الذي يصلح كمحل لطلب الوقف (المبحث الثاني).

المبحث الأوّل: الطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية

يظهر الطابع الإستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من خلال المبدأ الحاكم لمدى قابلية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء للتنفيذ وهو مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية: (المطلب الأول) وفي مواجهة هذا المبدأ سيبدو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في موضع الاستثناء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية

يتحدد مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الادارية من خلال إبراز مضمونه (فرع أوّل) ، ومبرراته (فرع ثان).

الفرع الأوّل: مضمون مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية:

يعتبر القرار الإداري أسلوب الإدارة الأمثل عند ممارستها لأنشطتها، إذ تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية وإمتياز الأولوية اللذان يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار الإداري رغم أنه محل طعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري.[1]

ويحدد الأستاذ أحمد محيو ضرورة قابلية القرار الإداري للتنفيذ كعنصر أساسي لتكامل صفة القرار الإداري بقوله:"يتمتّع القرار الإداري قبل كل تحقيق من قبل القاضي، بقرينة ملائمة مع القانون التي تؤدي إلى نتائج مهمة مرتبطة بامتياز الأولوية ومن أهمها امتياز التنفيذ الفوري للقرار الإداري".[2]

إذًا فالقرار الإداري يعتبر قرارًا معبئًا بسلطة البت والتقرير التي تسمح للإدارة بضبط الموقف والفصل في مسألة ووضع حل، ويعد القرار الإداري تنفيذيا لأنه ينفذ بصورة ألية ويبدأ في إنتاج آثاره بسرعة نظرا لتمتعه بإمتياز الأولوية الذي يؤدي إلى وجوب إحترامه من قبل الأشخاص الموجه إليهم.[3]

---

1 - MARIE AUBY Jean, DUCOS-ADER Robert, institutions administratives deuxième édition, DALLOZ, 1971, p371.

2- أحمد محيو، المنازعات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 (ترجمة فائز أنجق)، ص 159.

3- أ/ عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة العدد 1، 1995، ص56.

أنظر أيضا ، د/ محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص369 و370.

وباعتبار القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية وإمتياز الأولوية فذلك يسمح بتنفيذه الفوري، إذ حسب مجلس الدولة الجزائري في قراره رقم 19341 بتاريخ 15-11-2005، قضية أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية رقم 06 "مجد و ي" ضد "ف. إ ومن معه" قد أقر أنّ القرارات الإدارية تعد نافذة بمجرد صدورها ما لم يضع القضاء حدًا لنفاذها [1].

ويعني مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية أن رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية لا توقف تنفيذه الذي يجب أن يستمر إلى أن يقضي بإلغاء القرار المطعون فيه. ويكون للإدارة في هذه الحالة الخيار بين التمهل حتى ينجلي الموقف أو تنفيذ القرار على مسؤوليتها.

وتتمثل الحكمة من ذلك، في عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، نتيجة للطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية.

فالقاعدة العامة المستقرة والمكرسة قانونا "هي أن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها، ففي القانون الجزائري نجد المادة 1/833 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص:"لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، مالم ينص القانون على خلاف ذلك". [2]

والمبدأ مكرس أمام مجلس الدولة بموجب نص المادة 910 ق.إ.م.إ التي تحيل إلى نص المادة 1/833 ق.إ.م.إ المذكورة أعلاه. [3]

ويمكن إستخلاص مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية من نص المادتين 919 و921 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتعلقين بالإستعجال.

إذ تنص المادة 1/919: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي يجوز لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار

1- مجلة مجلس الدولة العدد 7 لسنة 2005، ص133 إلى 135.

2- ج. ر العدد 21 لسنة 2008.

3- تنص المادة 910 من القانون رقم 09/08 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية:"تطبق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد من 833 إلى 837 أعلاه، أمام مجلس الدولة".

أو وقف أثار معينة منه..." ومن نص هذه المادة يمكن أن نلاحظ أن وقف تنفيذ القرار الإداري ليس نتيجة حتمية للطعن بالإلغاء بل يأمر به قاضي الإستعجال في حالة توفر شروط ذلك.

كما أن المادة 921 من ق.إ.م.إ المذكورة أعلاه، تضع ضابطًا على عاتق قاضي الاستعجال الإداري في حالة الاستعجال القصوى يتمثل في عدم عرقلة تنفيذ أي قرار إداري إلاّ إذا تعلق الأمر بحالة التعدي أو الإستيلاء أو الغلق الإداري.

وكان المبدأ مكرساً قبل ذلك بالأمر رقم 154/66 المؤرخ في 1966/06/08المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية[1] .

وذلك بموجب كل من نص المادة 11/170 ق إ م بالنسبة لدعاوى الإلغاء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية، والمادة 283 ق إ م بالنسبة لدعاوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة.

إذ تنص المادة 11/170: "لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف" ويقصد بالمجلس القضائي الغرفة الإدارية لدى المجلس والإختصاص يعود إلى المحاكم الإدارية بعدما يتم تنصيبها.

أما بالنسبة للطعون المرفوعة أمام مجلس الدولة، فيمكن إستخلاص المبدأ من نص المادة 2/283 ق إ م إذ تنص:"ويسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة إستثنائية وبناء على طلب صريح من المدعي بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطرف أو من أبلغ قانونا بالحضور". ونستنتج من هذه المادة أن الطعن ليس له أثر موقف بل يمكن أن يأمر به رئيس الغرفة الإدارية، إذا توفرت شروط ذلك، وعاد الاختصاص لرئيس مجلس الدولة بعد تأسيس هذا الجهاز القضائي المختص في الأمور الإدارية بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. [2]

أما في القانون الفرنسي، فيعرف هذا المبدأ بالطابع غير الموقف للطعن أمام القضاء الإداري.

1- الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 1966.

2- ج.ر رقم 37 لسنة 1998.

« le caractère non suspensif des recours devant la juridiction administrative » [1]

والمبدأ مكرس في نصوص مجلس الدولة الفرنسي منذ بداية تنظيمه بمرسوم 1806 [2] ومكرر بعد ذلك في كافة القوانين التي تتابعت لتنظيمه، ثم لتنظيم المحاكم الإدارية من بداية الإصلاح القضائي الذي أتى به مرسوم 30 سبتمبر 1953 والذي صارت به هذه المحاكم قاضي المنازعات العام في فرنسا، والذي بدأ سريانه من أول جانفي 1954 وتنص المادة 1/9 من هذا المرسوم الصادر برقم 53-934 على أن « Le recours devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif ». ورددت القاعدة بالمرسوم الصادر في 31 ديسمبر 1987 المنشئ للمحاكم الإدارية الإستئنافية وذلك في المادة 1/125 من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية مضافة بمرسوم 7 سبتمبر 1989 على أن : « Le recours devant la cours Administrative d'appel n'a pas d'effet suspensif… » [3]

ويعتبر الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية من مبادئ القانون العام الأساسية في القانون الفرنسي ويمكن إستخلاصه من نص المادة L521-1 من القانون رقم 597/2000 المتعلق بالاستعجال الإداري التي تنص:

«عندما يكون القرار الاداري، حتى ولو كان قرار بالرفض محل دعوى الالغاء أو فحص المشروعية، فإنه يمكن للقاضي الاداري الاستعجالي، إذا طلب منه ذلك أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار...»[4].

---

1 - GABOLDE Christian : procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives D'appel, cinquième édition, dalloz, Paris, 1991, p190.

2- فقد نص عليه لأول مرة بالمادة 3 من مرسوم 22 جويلية 1806.
« le recours au conseil d'Etat n'a pas d'affet suspensif »

3 -voir PACTEAU Bernard, contentieux administratif, presses universitaires de France, 2ème édition 1994, p 242.
- E. LAVAU Georges., du caractère non suspensif des recours devant les tribunaux administratifs, RDP 1950, p77,78.

4- « quand une décision administrative, même de rejet fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision… »

ومنها نستنتج أن وقف التنفيذ لا يترتب كأثر تلقائي للطعن ضد القرار بل يقرره القاضي إذا توفرت شروط ذلك.

الفرع الثاني: مبررات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية:

إستند مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية على الأسانيد والمبررات المتمثلة في نظرية القرار التنفيذي، ومبدأ الفصل بين السلطات من جهة، والإعتبارات العملية من جهة أخرى.

أولا: المبرر المؤسس على فكرة القرار التنفيذي:

قال بها العميد " Mourice Hauriou" في نهاية القرن التاسع عشر، وترد هذه النظرية مبدأ الأثر غير الموقف للطعن إلى مبدأ أكثر عمومية من مبادئ القانون الإداري، وهو قابلية القرار الإداري للتنفيذ بذاته، دون الحاجة لموافقة القضاء، وتتحلل الفكرة وتتدرج عناصرها فيما يلي:

1- يصدر القرار الإداري متمتعا منذ لحظة صدوره بقرينة الصحة المفترضة " Le privilège du préalable" وهو ما يعني مشروعية القرار قانونا بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء لتقرير ذلك، وقرينة الصحة المفترضة تجد أساسها في كون الإدارة هي القائمة على تحقيق الصالح العام، فلا يفترض بداءة مخالفة الإدارة للقانون في أعمالها وإنما الصحة والسلامة هما المفترضان إلى أن يثبت عكس ذلك ممن يدعيه، على أن تتحمل الإدارة مسؤولية التنفيذ فيما لو ظهرت عدم مشروعية القرار الذي تم تنفيذه. ومعنى ذلك في واقع الحال أنّ القرار الإداري يولد بقوة التنفيذ الذاتي للارتباط هذه القوة مع قرينة المشروعية وجودا وعدما"، فبغير إفتراض مشروعية القرار على هذا النحو سينتفي بطبيعة الحالة سند قوته التنفيذية الذاتية، والقوة التنفيذية الذاتية للقرار الإداري تفقد بدورها سندها بغياب قرينة المشروعية. [1]

2- لا تعني قرينة الصحة المفترضة أن القرار يصدر حصينا "ضد أي رجوع فيه في أيّة مرحلة وإنما من الضروري أن يقابل إمتياز الإدارة في إصدار قرارات قابلة للتنفيذ

1- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص10 و11.

المباشر، بإمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعيتها مراعاة لصالح المخاطبين بها، إلاّ أن هذا التدخل القضائي يكون دائماً لاحقاً، أي على المخاطبين بالقرار تنفيذه اولا، ثم مخاصمته بعد ذلك أمام القضاء إذا ما قدروا مخالفته للقانون.

وإذا كانت نظرية العميد "Hauriou" قد حازت بالتدرج على قبول أكثر الفقه، [1] إلاّ أنها صادفت في البداية نقدا شديدا من بعض الفقهاء الذين أسسوا رفضهم لها على أنّ الإدارة لا تملك سلطة تنفيذ قراراتها مباشرة، بفهم متجه إلى مبدا التنفيذ الجبري، إلاّ في الحالات التي يخول لها القانون ذلك صراحة، ولا يتعلق الأمر في هذا الخصوص بمبدأ طبيعي تستمد منه الإدارة سلطة مطلقة في التنفيذ الجبري، وإنما بإختصاص قانوني تنحصر في إطاره وحدوده وغاياته مثل هذه السلطة. وذلك إنطلاقا من وجوب ضمان مصالح الأفراد وعدم تعرضهم لتعسف الإدارة وإستعمال وسائل القهر المادي التي تحوزها. [2]

ثانيا: المبرر المؤسس على مبدأ الفصل بين السلطات:

ويستند هذا التبرير إلى أنّ مبدأ الفصل بين السلطات، يقتضي أن لا تتدخل سلطة في أعمال سلطة أخرى، فالقرار الإداري الذي هو أحد الوسائل المهمة المتاحة للإدارة، من أجل القيام بالمهام المنوط بها، وحق المبادرة باتخاذه دون الرجوع إلى سلطة أخرى، وتنفيذه مباشرة دون حاجة لإذن سابق، هي من صميم صلاحيات الإدارة العامة، لا يجوز المساس بها.

كما أن وظيفة القضاء الإداري، بإعتباره قضاء مشروعية، يدخل في صميم إختصاصه مراقبة العمل الإداري رقابة لاحقة في إطار الدعوى القضائية. [3]

وإذا ما أجيز للقاضي الإداري أنّ يأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية قبل فحص مشروعيتها، لأصبح تنفيذها خاضعا للسلطة التقديرية للقضاء، وهذا ما يتنافى ومبدأ الفصل بين السلطات. فتتداخل سلطة تنفيذ القرار أو عدم تنفيذه بين الإدارة التي هو حق مقرر لها،

1- وكان على رأس أنصارها مساهما "في تعزيز وضعها العميد"Leon Duguit" ، انظر الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص13.

2- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص12 إلى 14.

3- د/ عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص338.

وبين القضاء الإداري. كما أن وظيفة القضاء الرقابية التي تتصف بأنها رقابة لاحقة تتحول إلى رقابة سابقة، وفي ذلك إنتهاك للحدود الفاصلة بين السلطات العامة.

غير أنّ هذا السند لم يسلم بدوره من النقد على أساس أنّ مبدأ الفصل بين السلطات لم يعد من الناحية العملية بمثل إطلاقه السابق، ذلك أنّ أحكام القضاء وتطوّر إتجاهاته تشهد على تزايد مستمر لمساحة الرقابة القضائية على أعمال الادارة أتى إلى مجالها بمسائل كانت بالأصل معتبرة من إطلاقات السلطة الادارية، بالتدرج وبمعايير تجتهد في ستر هذه المحاولات دائمًا براقبة المشروعية دفعا لشبهة رقابة الملائمة والحفاظ بالتالي على مبدأ الفصل بين السلطات، كما أنّ مبدأ الفصل بين السلطات إذا نظر إليه بإطلاق، سيؤدي في النهاية إلى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجًا على هذا المبدأ باعتباره معطل لقرار صادر من الادارة بتدخل من السلطة القضائية.[1]

ثالثا: المبرر المؤسس على الاعتبارات العملية:

ومؤدى هذا المبرر أنّ الهدف من القرار الإداري، هو تحقيق المصلحة العامة لجميع أفراد المجتمع. فالإعتبارات العملية تدور حول غاية العمل الإداري والمتمثلة في تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات الإجتماعية بما يقتضي سموها على الصالح الخاص، فلا تهدر حسب الأصل مصلحة عامة لأجل مصلحة خاصة، فمن هذا المنطلق يفترض في أعمال الإدارة الضرورة والإستعجال، وحتى تبلغ أهدافها بدون عوائق أو تأخير يقتضي الأمر ألا يسمح لأي فرد أيا كان بأن يشل حركتها فور رفع دعوى أمام القضاء والقول بغير ذلك معناه إتاحة الفرصة لأي شخص سيء النية لا يبتغي سوى المماطلة والتسويف للطعن على أعمال الإدارة بحجة عدم مشروعيتها وإيقاف تنفيذها، ليتعطل نتيجة لذلك سير المرفق العام، ويغرق العمل الإداري في الفوضى، خاصة مع بطء إجراءات التقاضي وطول زمن الفصل في دعاوي الإلغاء.[(2)]

وبصفة عامة، يمكن القول أنّ مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، أنّه من ضرورات عمل الإدارة، وكل الحجج التي قيلت في تبريره تتكامل في إسناده.

---

[1]- أنظر د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص15 و16.

2- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص16 و17.

فالقاعدة بالفعل من ضرورات ولوازم عمل الإدارة وإضطراد سير المرافق العامة التي تقوم بإدارتها، إذ في غيابها يستطيع الأفراد شل وتعطيل عمل الإدارة القائم أساسا على القرارات الإدارية فور رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، قد يكون ظاهرا إفتقادها لأي سنّد قانوني، ويكفي تصور مدى الشلل الذي يمكن أن يصيب نشاط الإدارة في الفرض العكسي، إذا سمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية كأثر لدعوى الإلغاء، وأخذا في الإعتبار أنّ نشاط الإدارة مباشر بصفة أساسية بوسيلة القرارات الإدارية.

وبداءة فالحق نراه مع القائلين بأن الإعتبارات العملية هي الأكثر رجحانا وهي المسيطرة والموجهة للأسانيد الأخرى التي في إطارها تدور، وإذا كان محور الإعتبارات العملية هو صيانة وحماية العمل الإداري من الشلل والتعطيل وعدم الإضرار بسير وإنتظام المرافق العامة والحاجات الإجتماعية التي لأجلها قامت، وإعلاء الصالح العام على المصلحة الخاصة، فهذه الإعتبارات هي التي منعت في الواقع القاضي والفرد على حد سواء من التدخل في سير العمل الإداري وتعطيله وذلك عن طريق مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية أخرى.

ومن خلال مبدأ الفصل بين السلطات، على الإدارة أن تدير وللقاضي أن يقضي بغير إفتئات من أحدهم على عمل الأخر مباشرة أو غير مباشرة.

أما من ناحية قرينة الصحة المفترضة، فبها إفترضت مشروعية القرارات الإدارية ومنها تفرعت فكرة قابلية القرار الإداري للتنفيذ المباشر بقوة إصداره وبغير حاجة إلى تدخل مسبق من القضاء للأمر بذلك، وترتيبا على ذلك فرضت قاعدة الأثر غير الموقف للطعن نفسها مانعا حائلا دون تدخل الفرد لاحقا لكي يعطل بإرادته المنفردة، عن طريق الطعن القضائي، أثرا خاضعا في ترتيبه للإرادة المنفردة للإدارة ومتمتعا بإمتياز الصحة المفترضة والقابلية للتنفيذ المباشر.

وإذا كانت فكرة القابلية للتنفيذ المباشر هي الأكثر ظهورا بين حجج إسناد قاعدة الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء فلأنها مصدرها المباشر الذي عنه تفرعت.

وتبدوا الفكرة قد ظلمها سوء الفهم لأفكار العميد "Hauriou" نتيجة خلط شاب الأذهان بين فكرة القوة الملزمة للقرار الإداري بالمعنى المتقدم وبين تنفيذ القرارات الإدارية جبرا في حالة عدم تنفيذها طواعيه من قبل المخاطبين بها. لأن الفقهاء المعترضين على النظرية لم ينكروا على الإدارة إطلاقا سلطة إصدار قرارات ملزمة بدون توقف على تدخل مسبق من القضاء، ولكن إعتراضهم كان محوره بالتحديد وكما سبق أن رأينا، فالإدارة لا تستطيع حسبما إستقر عليه القضاء القيام بنفسها بتنفيذ قراراتها بوسيلة التنفيذ الجبري إلاّ في بعض الحالات الإستثنائية فقط، وكانت نظرية العميد "Hauriou" في نطاق فكرة القوة الملزمة الذاتية للقرار الإداري. ولم يقصد أن يجعل وسيلة التنفيذ الجبري قاعدة عامة لعمل الإدارة، وكما يقول Drago Auby في هذا الخصوص فالمعترضون على نظرية "Hauriou" قد نسبوا إليه أكثر مما كان يفكر فيه فعلا[1] .

لكن بالتدرج صارت الفوارق في أفكار "Hauriou" أكثر وضوحا وباتت حقيقة ما قصده فزال الخلط بين فكرة القوة الملزمة الذاتية للقرار الإداري بما تستتبعه من قابلية التنفيذ المباشر، وبين فكرة التنفيذ الجبري المباشر كأحد وسائل التنفيذ في بعض الحالات.[2]

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية إستثناءً على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء:

إذا أصبح مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية مسلما به يقتضيه علو الصالح العام على الصالح الخاص، على النحو الذي عرضنا له سابقا، فالصالح الخاص غير مضحى به كليا. وإنما التوازن في إطار العلو محفوظ في النهاية، عن طريق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهو إستثناء من القاعدة العامة يخفف أثارها ويجنب- قدر الإمكان- مضارها عندما يقتضي ذلك الحال.

وكما سبق أن أشرنا، فمبدأ الأثر غير الموقف للطعن قد إستقر كأصل عام لا يعمل بخلافه إلاّ بنص قانوني خاص.

1- AUBY Jean Marie et DRAGO R, traité de contention administratif, T II, 1962, P 315.

2- للتمييز بين التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري للقرارات الإدارية راجع:

- الأستاذ الدكتور عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص202 إلى 208.

- فريحة حسين، التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، إدارة مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، 2002، ص9 إلى 19.

ولذا لم يكن لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أنّ يأخذ مكانه كإستثناء مهم على هذا الأصل إلاّ بنص قانوني صريح يستند إليه (الفرع الأوّل)

ولنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ما يبرره (الفرع الثاني)

الفرع الأوّل: التكريس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

للنصوص القانونية المكرسة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية صورتان وهما قيام النص القانوني ذاته بتقرير وقف تنفيذ القرار الإداري كأثر تلقائي للطعن بالإلغاء كصورة أولى وفيها خروج كلي عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، أو إعطاء النص القانوني للقاضي المختص سلطة وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء كصورة ثانية.

أولا: قيام النص القانوي ذاته بتقرير وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء

يكون وقف التنفيذ في هذه الحالة أثرا تلقائيا مترتبا على الطعن بالإلغاء، مصدره القانون مباشرة، ولذلك حالة في القانون الجزائري مكرسة بنص المادة 13 من القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية التي تنص:"يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في الإجراءات المدنية ولا يقبل الطعن إلاّ إذا قدم في أجل أقصاه شهر إبتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العامة"[(1)]

ولذلك حالات في القانون الفرنسي وإنّ كانت قليلة جدا تجد كل منها مبرر وجودها في الظروف الخاصة المتعلقة بها بغير أن تجمعها في مجملها نظرية عامة. [(2)]

واحدث النظم المقررة أثرا موقفا تلقائيا للطعن بالإلغاء تلك المتعلقة ببعض الإجراءات التي أصدرها المجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون الفرنسي، طبقا للقانون الصادر في 17 جانفي 1989، وقرارات إبعاد الأجانب إلى خارج الحدود لإقامتهم بالبلاد بغير مصوغ قانوني، بموجب قانون فرنسي صادر في 10 جانفي 1990. [(3)]

1- ج .ر، رقم 21 لسنة 1991.

2- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص24.

أنظر أيضا: - TSIKLITIRA Stavros, le statut constitutionnel du sursis à exécution devant le juge administratif, in RDP, n° 3, 1992, p718.

3- أنظر عرضا عاما لبعض حالات الأثر الموقف للطعن وبيان وضعها:

- RENE Chapus, droit du contentieux administratif 2ème édition, 1990 pp 229-230.

ثانيا: اختصاص القاضي الإداري بوقف تنفيذ القرار الإداري:

1- إعطاء النص القانوني سلطة وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء للقاضي الإداري:

يكون الحكم القضائي هو المصدر المباشر لوقف التنفيذ، وهذه الصورة الغالبة، فبغير النص المرخص لا يستطيع القاضي أن يقرر وقف تنفيذ القرار الإداري، ولا يكفيه في ذلك إشتقاق طلب الوقف من طلب الإلغاء.

والنص القانوني المقرر لرخصة وقف تنفيذ القرارات الإدارية يكون دائما مجاورا وتاليا في تدرج الأحكام لذلك المقرر لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، تأكيدا شكليا على أن العلاقة بالأصل العام لا تتجاوز مرتبة الإستثناء [1] .

وهذا ما تؤكده النصوص القانونية المقررة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية إذ تنص المادة 833 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، مالم ينص القانون على خلاف ذلك.

غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناءًا على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري". [2]

ويطبق حكم المادة 833 ق. إ. م.إ المذكور أعلاه على طلبات وقف التنفيذ المقدمة أمام مجلس الدولة، بالإحالة من نص المادة 910 ق. إ. م.إ. [3]

وهذا الأمر يمكن استخلاصه من نص المادتين 11/170 و283 من قانون الإجراءات المدنية سابقا. [4]

أما بالنسبة للقانون الفرنسي، فبصدور القانون رقم 597/2000 المتعلق بالاستعجال الإداري نلاحظ المشرع الفرنسي قد إستبدل نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، والذي كان

- PACTEAU Bernard, contentieux administratif, op cit, P243

1- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 25 – 31.

2- قانون رقم 08 -09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، العدد 21 لسنة 2008.

3- راجع نص المادة 110 ق إ م إ.

4- راجع نص المادتين 11/170 و283 من الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 1966/06/08 المعدل والمتمم ق. إ. م. ج. ر، رقم 49 لسنة 1966.

من إختصاص قاضي الموضوع أي "Le sursis à exécution"، بنظام "الإستعجال الموقف" "le référé suspension" الذي يعود الإختصاص بنظرة لقاضي الإستعجال وذلك بموجب نص المادة L521-1 التي تنص:

«عندما يكون القرار الاداري، حتى ولو كان قرار بالرفض محل دعوى إلغاء أو فحص المشروعية، فإنه يمكن للقاضي الاداري الاستعجالي، إذ طلب منه ذلك أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو بعض أثاره، عندما يكون مبررًا بحالة الاستعجال، وأنّ الطاعن أثار شكا جديًا في مشروعية هذا القرار...».[1]

ومن خلال تحليل هذه المادة يرى الكاتب "لحسن بن شيخ أث ملويا" أنّ نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يعد ذا طابع إستثنائي، إذ حسبه، فبصدور القانون رقم 597/2000 المتعلّق بالإستعجال الإداري والمذكور أعلاه لم يعد وقف التنفيذ ذا طابع إستثنائي، وبناء على طلب العارض المؤسس والمظهر لوسيلة جدية بإستطاعة القاضي الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري. إلى حين صدور قرار قضائي في دعوى الإبطال [(2)] .

إلاّ أنّ هذا الرأي منتقد ومردود عليه، لأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقا للمادة L521-1 من القانون رقم 597/2000 لا يعتبر كأثر تلقائي لرفع دعوى الإلغاء بل يبقى كإستثناء على قاعدة الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء ومتوقفا على صدور حكم قضائي يقرره بتوافر شروط ذلك، لأنه لو تم التخلي على قاعدة الأثر غير الموقف بتعميم مبدأ الأثر الموقف للطعن بالإلغاء لأدى ذلك إلى القضاء على مبدأ أساسي من مبادئ القانون العام والمتمثل في مبدأ التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية[(3)] .

وإذا كان المشرع الفرنسي قد إستبدل نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من طرف قاضي الموضوع والمعروف بـ "le sursis à exécution" بنظام الإستعجال الموقف

---

[1] - « quand une décision administrative, même de rejet, fait l’objet d’une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d’une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l’exécution de cette décision, ou de certains de ses effets lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

2- لحسن بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، دراسة قانونية، فقهية وقضائية مقارنة، دار هومة للطباعة النشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص182.

3- أنظر: Rapport du groupe de travail du conseil d’état sur les procédures d’urgence in RFD adm, n° 2000 P 945

"le référé suspension" وذلك بنقل الإختصاص إلى قاضي الإستعجال بشروط أقل حدة[1]: فالمشرع الجزائري في القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قد تبنى نظام الإستعجال الموقف وذلك بنص المادة 919 من هذا القانون التي تقابل نص المادة L521-1 من القانون رقم 597/2000 الفرنسي، إلاّ أنه في الوقت نفسه قد إحتفظ بنظام وقف التنفيذ التقليدي " Le sursis à exécution" الذي كان مكرسًا بنص المادتين 170 و 283 من الأمر 66-154 المعدل والمتمم المتضمن ق. إ.م وذلك بموجب نص المادة 833 ق إ م إ.

كما أعطيت لقاضي الإستعجال الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تشكل حالة تعدٍ وإستيلاء أو غلق إداري بموجب نص المادة 921 ق.إ.م.إ. محتفظا بذلك بما كرسته نص المادة 171 مكرر 3 من الأمر 66-154 المعدل والمتمم والمتضمن ق. إ. م.

وبذلك نلاحظ المشرع الجزائري فيما يخص وقف تنفيذ القرارات الإدارية قد احتفظ بالحالات الموجودة سابقًا وجاء في الوقت نفسه بالتعديلات الجديدة التي جاء بها القانون رقم 597/2000 الفرنسي.

وإذا كان نظام وقف التنفيذ القرارات الإدارية هو الأسلوب الأمثل قضائيا للوقوف في وجه الإدارة والحد من إطلاق تطبيق مبدأ الأثر غير الموقف للطعن، إلا أنه يمكن للإدارة وقف التنفيذ قراراتها وذلك لتجنب مسؤوليتها في حالة الحكم قضائيا بإلغاء القرار لعدم مشروعيته. ويأخذ وقف تنفيذ في هذه الحالة صورتين وذلك إما بقيام الإدارة مصدرة القرار نفسها بما لها من سلطة تقديرية باختيار وقت تنفيذه مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة، ويكون ذلك إما صراحة بإصدار قرار يوقف سريان القرار الأول أو ضمنيا، وذلك بالتمهل واختيار وقت تنفيذ القرار مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة.

كما يمكن كصورة ثانية للإدارة الوصية أن تطلب من الإدارة مصدرة القرار وقف تنفيذه في حالات معينة متعلقة خاصة بالضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، كما ذهبت إلى ذلك

---

1 - voir : DUG RIP Olivier, les procédures d'urgence l'économie générale de la réforme, IN RFDadm, n° 2, 2002, p246.
- L'OMBERD Martine, droit administratif, 4ème édition DALLOZ, Paris, 2001, p402.

مثلا المادة 80 /3 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية، ونصت على أنه "إذا تعلق تنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا"[1]

2- مجال اختصاص القاضي الإداري بوقف تنفيذ القرار الإداري:

لقد أقر المشرع الجزائري إختصاصا تصاعديا سواء بالنسبة لطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أو بالنسبة لإلغائها، وبإعتبار طلبات وقف التنفيذ كدعوى فرعية إلى جانب الدعوى المرفوعة في الموضوع فالجهة المختصة بنظرها هي الجهة المختصة بدعوى الموضوع والمتمثلة أساسا في دعوى الإلغاء.

وقد حددت المادة 801 ق. إ. م. إ. إختصاص المحاكم الإدارية حسب السلطة الإدارية أو الهيئة التي أصدرت القرار الإداري. وحسب هذه المادة إذا تعلق الأمر بقرار إداري صادر عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية أو المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية فيجب تقديم طلب وقف تنفيذه أمام المحاكم الإدارية المختصة إقليميا. [2]

أما إذا كان طلب وقف التنفيذ يخص قرارًا إداريًا صادرًا عن السلطات الإدارية المركزية، فالإختصاص سواء تعلق بوقف التنفيذ أو الإلغاء يؤول لمجلس الدولة تطبيقا لنص المادة 1/901 ق إ م إ التي تنص:"يختص مجلس الدولة كدرجة أولى واخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

كما يختص مجلس الدولة بالفصل في طلبات وقف التنفيذ المخولة له بموجب نصوص خاصة[3] ويختص مجلس الدولة كذلك بالفصل في إستئناف أوامر وقف التنفيذ الصادرة عن المحاكم الإدارية حسب المادة 833 ق.إ.م.إ.

1- لتفصيل كثر راجع الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 200 و 201.

2- أنظر نص المادة 801 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

3- أنظر نص المادة 2/901 من القانون رقم 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ .

وتقدم طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية بموجب عريضة مستقلة إما أمام قاضي الموضوع حسب نص المادة 833 ق.إ.م.إ. وفي هذه الحالة تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب.

والسبب في كون المشرع سمح للمدعي أن يقدم عريضة أمام قاضي الموضوع المقدم أمامه الطعن الأصلي بالإلغاء، هو أن ملف الموضوع وما يمثله من معطيات موجود لديه وفي ذلك تبسيط للإجراءات. [1]

أو تقديم عريضة طلب وقف التنفيذ أمام قاضي الاستعجال الذي يختص بإيقاف القرار الإداري متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك وظهر وجود شك جدي حول مشروعية القرار بشرط أن يكون هذا القرار موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، وقاضي الإستعجال ملزم بالفصل في طلب إلغاء القرار في أسرع وقت، وفور صدور الحكم في الموضوع ينتهي أثر الأمر الإستعجالي[2].

كما يختص قاضي الإستعجال بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها، عندما يتعلق الأمر بحالة التعدي أو الإستيلاء أو الغلق الإداري بإتخاذ أمر وقف التنفيذ[3] ونلاحظ المادة 833 ق.إ.م.إ. وردت في إطار القواعد الإجرائية لرفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية، وسمحت للمدعي أن يرفق بعريضة الدعوى (الرامية إلى الإبطال) عريضة أخرى يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري قبل الفصل في الدعوى الأصلية وهذا ربحا للوقت كما تعتبر بمثابة رخصة منحها المشرع لطالب الإبطال ليحصل من الهيئة نفسها على وقف التنفيذ إذ إختار إتباع ذلك الطريق.

أما حالات وقف التنفيذ الأخرى، فوردت في الباب الثالث المتعلق بالاستعجال ونلاحظ لكلا الدعويين الهدف نفسه وهو إيقاف تنفيذ القرار الإداري إلى حين الفصل في دعوى الموضوع وتبعا لذلك، وإن أختار المدعي إتباع طريق وقف تنفيذ برفع دعوى

1- أنظر: لحسن بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص217.

2- أنظر نص المادة 919 من القانون 08-09 المتضمن ق. إ.م.إ.

3- أنظر نص المادة 921 من القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ

إستعجالية أمام قاضي الإستعجال الإداري، فليس في مقدوره تقديم عريضة أمام قاضي الموضوع والعكس صحيح، فهو يختار أحد الطريقين دون الجمع بينهما[1] .

الفرع الثاني: مبررات نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

يفرض الإستثناء الذي يمثله نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية نفسه كوسيلة لابد منها للتخفيف من تبعات مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، ولكن دون المساس بأي حال بهذا الأخير كمبدأ أساسي من مبادئ القانون الإداري يظل الوقف في مواجهته دائما ومهما كانت ضروراته بمرتبة الإستثناء.

لأنّ مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء إذا أطلقت أثاره بغير إمكانية الإستثناء وخاصة مع زيادة مظاهر تدخل الدولة في المجالات الإقتصادية والاجتماعية وفيما يتعلق بحقوق وحريات الأفراد، قد يستتبع نتائج ضارة ولا يمكن إصلاحها فيما لو نفذت الإدارة قراراتها ثم قضى بإلغاء هذه القرارات.

إذ أنه رغم أنّ الحكم الصادر بالإلغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويؤدي إلى إعدام القرار الإداري، وإزالة جميع آثاره، بأثر رجعي وإعتباره كأن لم يكون، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره. لكن كيف يمكن أن تمحى آثاره إذ كان قد إستنفذها بتنفيذه؟

ومعنى ذلك، أن تنفيذ الإدارة للقرار الإداري على مسؤوليتها رغم الطعن فيه بالإلغاء قد صادر على المطلوب. وجعل الحكم الصادر بإلغائه لا قيمة له من الناحية العملية، إذ يصبح تنفيذه مستحيلا، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فالتعويض الذي يحكم به على الإدارة مهما تكن قيمته لنّ يعيد الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار وتنفيذه.

وهكذا فتطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للدعوى على إطلاقها ستؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء دعوى الإلغاء ذاتها ، ويجعل الحكم الذي يصدر بالإلغاء حكمًا صوريّا مجرّدا من كل أثاره وذلك إذا ما أسرعت الإدارة ونفذت القرار دون انتظار حكم القضاء في

1- أنظر لسحن بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، 218 و219.

المنازعة، وهذا يمثل أشد المساوئ التي تترتب على إطلاق تطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية.[1]

ومن هذا المنطلق فنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية يبدو كعلاج لابد منه لظاهرتين سلبيتين، إحداهما من عمل الإدارة، والأخرى في عمل القضاء الإداري، وكلاهما يلحق أضرار كبيرة بمصالح الأفراد ويهدر حقوقهم المشروعة.

أولا: علاج الظواهر السلبية لعمل الإدارة:

تتمثل الظواهر السلبية في عمل الإدارة، في تعسفها وتعمدها أحيانا مخالفة القوانين واللوائح لتحقيق مصالح خاصة بها على حساب مصالح الأفراد المشروعة، وأحيانا أخرى الإهمال والتكاسل في الدراسة وعدم القيام بالفحص اللازم لأحكام القوانين من قبل الموظفين.

وفي مثل هذه الأحوال تبدو أهمية وفائدة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية والمتمثلة في كبح جماح الإدارة وتوقي نتائج مخالفة القوانين التي يتعذر تداركها إذا ما قضي ببطلان القرار المطعون فيه.

ثانيا: علاج الظواهر السلبية في عمل القضاء:

والمتمثلة في بطء الفصل في دعاوي الإلغاء، إذ يمكن أن تمضي عدة سنوات بين تاريخ رفع الدعوى وتاريخ الفصل فيها، بما يتضمنه ذلك من إختلال في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها، بالنظر إلى بقاء المراكز القانونية للأفراد مزعزعة وغير مستقرة لمدة طويلة في الوقت نفسه الذي تتمتع فيه الإدارة بإمتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، إذ يتم تنفيذ القرار المطعون فيه مستنفدًا لكل آثاره قبل الفصل في دعوى الإلغاء، فلا يجدي حكم الإلغاء عند صدوره في إصلاح الضرر، ولا في ردع المتسببين فيه بل يكون له في بعض الحالات أثر رمزي وقيمة معنوية لا أكثر[2].

إذًا يبدو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية مكملا ضروريا لدعوى الإلغاء، إذ عن طريق وقف تنفيذ ما يتعذر تدارك نتائجه يجد حكم الإلغاء مجالا لتحقيق آثاره.

1- عبد الغني بسيوي عبد الله، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990 ، ص13 إلى 16.
2- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص48 و49.

أو بعبارة أخرى يعتبر وقف تنفيذ القرارات الإدارية إجراءً أوليا إستثنائيا يتخذه القاضي الإداري لسد العيب المترتب عن دعوى تجاوز السلطة، كونها ليس لها أثر موقف، وعليه، فأغلب التشريعات تنص صراحة على إمكانية طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كإستثناء عن القاعدة العامة وذلك في حالة الإستعجال، ووفقا لشروط شكلية وموضوعية معينة[1].

المبحث الثاني: القرار الاداري محل وقف التنفيذ:

القرار الإداري وحده الذي يصلح محلا لطلب وقف التنفيذ، إذ يرتبط قبول هذا الطلب بوجود القرار الإداري.

وباعتبار سلطة القضاء الإداري في وقف تنفيذ القرار الإداري مشتقة من سلطة الإلغاء ولذلك يشترط لقبول وقف التنفيذ أنّ يكون ثمة قرار إداري نهائي موجود وقائم ومنتج لأثاره عند إقامة الدعوى، وعدم وجود القرار قبل إقامة الدعوى يجعلها غير مقبولة والحكم نفسه ينطبق إذا وجد القرار عند إقامة الدعوى إلاّ أنه زال أثناء نظرها، لأن إستجابة جهة الإدارة لطلب المدعي، ففي هذه الحالة يكون ركن المحل قد زال وتصبح الدعوى غير ذات موضوع الأمر الذي يستوجب الحكم بإنتهاء الخصومة[2].

كما يشترط إستمرار قابلية القرار للتنفيذ عند الفصل في طلب وقف التنفيذ فلامحل بداهة لإيقاف تنفيذ ما سبق إيقاف تنفيذه بسبيل أخر ولسبب أو لأخر إن كان محققا للغاية نفسها من الوقف أو ما تم بالفعل تنفيذه[3].

إذًا لكي يكون لوقف التنفيذ محل يجب أن تكون أمام قرار إداري قابل للتنفيذ، ولإيضاح ذلك سنعرض في المطلب الأول لمفهوم القرار الإداري محل وقف التنفيذ، وفي المطلب الثاني شرط قابلية القرار الإداري للتنفيذ.

1- سليماني سعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003، 2004، ص143.

2- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتاب القانونية، مصر، 2006، ص20.

3- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص75.

المطلب الأوّل: مفهوم القرار الإداري محل وقف التنفيذ:

يتحدد مفهوم القرار الإداري محل وقف التنفيذ من خلال التطرق إلى تعريف القرار الإداري (فرع أول)، وأركان القرار الإداري محل وقف التنفيذ (فرع ثانٍ).

الفرع الأوّل: تعريف القرار الإداري:

لم تتبنّ أيّ من التشريعات الوطنية أو المقارنة ذات الصلة بالمادة الإدارية تعريفا واضحا وصريحا للقرار الإداري، وإكتفت جلها بالإشارة لفكرة القرار في نصوص متناثرة منها، تاركة مهمة تحديد المفهوم وبيانه للإجتهادات القضائية والفقهية[1] وهذا أمر طبيعي، إذ في أغلب الأحيان ما يعزف المشرّع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية وذلك راجع لما يدور حولها من جدل ويكثر بشأنها الاختلاف تاركا ذلك للفقه والقضاء وحسنا فعل بذلك. [2]

وقبل التطرق إلى التعريف الإصطلاحي للقرار الإداري سنعرض لتعريفه لغة.

أولا: تعريف القرار لغة:

تعني كلمة قرار لغة ما أقر به الرأي من الحكم في مسألة أو أمر من الأمور كما تعني المستقر والثابت المطمئن من الأرض [3] ، مصدقا لقوله تعالى:"ومثل كلمة خبيثة كشجرة خبيثة إجتثت من فوق الأرض مالها من قرار" [4]

ولقوله تعالى:"أم من جعل الأرض قرارا وجعل خلالها أنهارا وجعل لها رواسي وجعل بين البحرين حاجزا إله مع الله بل أكثرهم لا يعلمون"[5]

ثانيا: تعريف القرار الإداري إصطلاحا:

يثير تعريف القرار الإداري صعوبات ضخمة، إذ نادرا ما أخذ الفقه بعين الإعتبار القرار الإداري ذاته وإنما درسه في إطار بحثه عن معيار للإختصاص الشيء الذي لم يسهم إلاّ في تعقيد تعريفه وإضفاء عليه طابع الغموض.

1- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص9.
2- د/عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ص13.
3- راجع في هذا الصدد: المنجد الأبجدي، الطبعة 08، نشر مشترك دار المشرق العربي، بيروت، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1986، ص80.
4-الآية 26 من سورة إبراهيم.
5- الآية 60 من سورة النمل.

بالإضافة إلى هذا فالدراسات العديدة المخصصة لهذا الموضوع والتي تؤكد على هذه الظاهرة بإستمرار، تثبت وبصفة منتظمة تجديدا في معاينة هذا الموضوع، لذا وفي ملامسة أولى ونظرا للإضطراب المذكور، يظهر القرار الإداري وكأنه مفهوم سلس ومتقلب. فأشكاله وصوره متعددة، والهيئات التي تتكفل بإصداره مختلفة ومتنوعة، وباقي الأعمال الإدارية المنفردة التي تدنو منه تكاد تتخلق بأوصافه وتذوب في صلبه، فضلا عن هذا فالمعطيات العملية والواقعية تكاد تضفي على هذا العمل نوعا من الضبابية وتحيطه بغشاوة تكاد تحجب الرؤية الواضحة إلى درجة الميول إلى إدراجه وإدماجه ضمن المفاهيم الصورية والوهمية المعبأة بعوامل الإفتراض المخالف للواقع[1].

ولدرء الإختلاط عند تحديد مفهوم القرار الإداري تم الإعتماد أساسا على الإجتهاد القضائي وذلك نظرا للدور البارز الذي يحتله القضاء الإداري لأنه يعتبر مصدرا من مصادر القانون الإداري، وللقاضي الإداري سلطة تحديد مفهوم القرار الإداري في إطار ممارسة القضاء رقابته على الإدارة بمقتضى دعوى الإلغاء خاصة. لأن هذه الأخيرة تعتبر دعوى مخاصمة القرار وبمناسبتها يمكن تحديد مفهوم القرار. إلاّ أن هذه الطريقة رغم طابعها العملي تظل حبيسة منطق معين، لأن التعريف المقترح من قبل القاضي الإداري هو تعريف تم وضعه في معرض بحثه على الشروط اللازم توفرها في الدعوى الإدارية، خاصة منها دعوى الإلغاء ودعوى التفسير، لذا وعلى ضوء الإجتهاد القضائي، يظهر القرار الإداري وكأنه ذلك "العمل الذي يمكن الطعن فيه أمام جهات القضاء الإداري"[2] . وتعد هذه العلاقة بين مفهوم القرار الإداري ومقتضيات الرقابة القضائية من قبيل المعطيات الأساسية التي أحاطت القرار الإداري بكثير من الغموض لأنها أنشأت تماثلا وتطابقا بين عمليتين مختلفتين: تعريف القرار الإداري من جهة، وإحدى الشروط المتطلبة لقبول الدعوى الإدارية من جهة أخرى (أي ضرورة تواجد قرار إداري) [3]

1- أ. عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة العدد 1، 1995، ص6 و7.

2- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 27.

3- أ. عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، العدد 1، 1995، ص8.

أنظر أيضا: أحمد محيو، المنازعات الإدارية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 (ترجمة فائز أنجق)، ص161 إلى 173.

ولذلك وإن أردنا تحديد ماهية القرار الإداري بالنظر إلى صفاته الذاتية، أي دون الإستناد في ذلك إلى الطريقة القضائية في التحليل، فغالبا ما يقترح أسلوبان في معالجة هذا الموضوع، أولهما يتمثل في تطويق مفهوم القرار بالنظر إلى عناصره المادية وثانيهما يتجسد من خلال التركيز على صفته الشكلية.

إلاّ أن هذين الأسلوبين كل واحد مأخوذ على حدة يشكوان نقائص، لأن النظر إلى الموضوع لا يسمح بتمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي، فقد يأخذ الأول طبيعة الثاني إذا تعلق الأمر باللوائح التنظيمية، أما إذا نظرنا إلى شكل القرار باعتباره عملا من أعمال الهيئات الإدارية تبين بسرعة أن هذه الأخيرة لا تحتكر عملية إصدار القرارات الإدارية، لأن هيئات غير إدارية تشاركها في هذه العملية مثل السلطات التشريعية والقضائية[1] .

من كل هذا يستنتج أنّ عملية تعريف القرار الإداري تقتضي الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي قصد تفادي إشكالات إختلاط القرار مع باقي أعمال الهيئات غير الإدارية، وهذا حتى يتسنى تمييزه عن الأعمال الإدارية الأخرى.

غير أن صعوبة إعطاء تعريف القرار الإداري لم تمنع الفقه على الإطلاق من تقديم مجموعة كبيرة من التعريفات.

فقد عرف العميد "هوريو" القرار الإداري بأنه:"إعلان الإدارة قصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية، في صورة تنفيذية أو صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"[2]

إنّ هذا التعريف وإن أشار فيه العميد "هوريو" بوضوح لأبرز ميزة في القرار الإداري كونه يتمتع بالطابع التنفيذي، إلاّ أنه خلا من الإشارة لما يدل أن القرار الإداري يتخذ بالإدارة المنفردة، أي أنه عمل إداري إنفرادي حتى تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية الأخرى، كما أن تعريف العميد "هوريو" حصر القرارات الإدارية في كونها وسيلة خطاب بين الإدارة والأفراد مبعدا بذلك القرارات الموجهة للإدارات العمومية، وبذلك يكون قد ضيّق دائرتها وحصرها في نوع معين من القرارات دون الأخر.

1- أ. عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، مرجع سابق، ص9 و10.
2- أنظر : د/ عمار بوضياف، القرار الإداري، ...، مرجع سابق، ص14.

والاجتهادات وإن إنطوت على جملة من الإختلافات فيما بينها بخصوص مفهوم القرار الإداري ومدلوله إلاّ أنها إتفقت في مجملها على كونه:

"تصرف إرادي إنفرادي يصدر بإرادة السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".

من خلال التعريف المقترح للقرار الإداري نخلص إلى أنه ينطوي على جملة من السمات والخصائص وهي التي تشكل في الوقت ذاته عناصر وجوده، لأن إسقاط أو إنتزاع أي منها بمثابة إنتزاع لصفة القرار عن العمل القانوني وبالتالي إخراجه من رقابة المشروعية وتبعا لذلك عن إمكانية وقف تنفيذه.

ثالثا: عناصر وجود القرار الإداري وخصائصه:

من التعريف المقترح للقرار الإداري نستنتج أنه يتشكل من عدة عناصر يؤكد بعضها البعض، فالعنصر المتعلق بالآثار المنتجة من قبل القرار في مواجهة الغير يثبت طابعه الإنفرادي. والعنصر الخاص بطبيعته القانونية يتلقى ويؤكد الهدف من وراء إتخاذه وهو ترتيب أثر قانوني وكونه عملا يصدر عن جهة إدارية مختصة يثبت أنه عمل إداري، وفي كونه يصدر بالإرادة المنفردة للإرادة يثبت أنه عمل إرادي فيه تعبير عن إرادة الإدارة.

1- القرار الإداري تصرف إرادي:

القرار هو التصرف من الإدارة وتعبير عن إرادتها فلا يمكنها أن تعبر عن إرادتها إلاّ من خلال ما يصدر عنها من قرارات إدارية، غير أن ذلك لا يعني بالضرورة أن يكون إفصاحها أو تعبيرها صريحًا، ظاهريًا، وملموسًا، إذ يمكن أن يشكل صمتها وإلتزامها السلبية قرارًا إداريًا أيضًا وهو ما يعرف فقها بالقرار السلبي، وخوفا منه على مراكز المخاطبين من تعسف الإدارة قد يتدخل المشرع ويلزم الإدارة أحيانا بضرورة الإفصاح عن إرادتها وإن هي تقاست وإلتزمت الصمت فإننا نكون أمام قرار سلبي[1]

[1]- بوعمران عادل، النظري العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص24.

وعنصر الإفصاح، لا يعني بالضرورة أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة إيجابيا أو سلبيا إذ المطلوب هو الإفصاح من جانب الإدارة بأي شكل من الأشكال، لأن ذلك أمر وجوبي لميلاد القرار الإداري وبغيره أو دونه يستحيل التعرف على عنصر الإرادة[1]

ومؤدى ذلك أنه حتى نكون أمام قرار إداري يجب أن تظهر الإدارة ما تبطنه وتخرجه إلى حيز الوجود، وعليه مثلا إذا سمع الشخص أن الإدارة ستشق طريقا في أرضه فيسرع إلى القضاء للطعن فيما سمعه، دون أن يقدم للقاضي الإداري الدليل على ذلك ففي هذه الحالة يكون طعنه غير مقبول لعدم وجود القرار الإداري.

وعليه ينبغي أن تعلن الإدارة عن إرادتها، وإذا التزمت الصمت فلا يمكن في الأصل أن يترتب على إرادتها أثر ما. ولأن القرارات الإدارية المختلفة تصدر قصد إلزام الأفراد بعمل أو الإمتناع عن عمل فلكي تحقق أثرا قانونيا بالنسبة إليهم يجب أن تتخذ تلك القرارات مظهرا خارجيا ليعلم به الأفراد.

وقد قسم فقهاء القانون الإداري صور التعبير عن إرادة الإدارة إلى ثلاثة أنواع من القرارات.

أ- القرار الإيجابي الصريح:

ويقصد به أن يصدر عن جهة الإدارة المختصة قرار إداري تفصح فيه عن إرادتها بصورة واضحة وملموسة بما يكفل لذوي الشأن التعرف عن موقفها وبالتالي معرفة مركزهم القانوني.

ب- القرار السلبي:

وعلى نقيض القرار الصريح نكون أمام قرار سلبي متى إلتزمت الجهة الإدارية الصمت إزاء موقف معين ولم تظهر إرادتها خارجيا بوسيلة واضحة، أو بإشارة يفهم منها قصدها أو رغبتها. وحتى نكون أمام قرار سلبي وجب توافر شرطين وهما:

---

[1]- د عمار بوضياق، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص17.

1- أن يتضمن نص القانون إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري معين وهذا ما يطلق عليه في الفقه بالاختصاص المقيد وقد يكون النص دستوريا أو قانونيا أو تنظيميا، المهم أنه ألقى على عاتق الجهة الإدارية إصدار قرار إداري ما على سبيل الوجوب.

2- أن تواجه الإدارة إلزام المؤسس الدستوري أو المشرع أو المنظم لها بالامتناع، ورغم أن الإدارة إلتزمت الصمت ولم تصدر قرارها إلاّ أنها عبرت عن إرادتها وأفصحت عن موقفها ولو بالإمتناع. بما يعرضها للمسؤولية خاصة أن الأمر يتعلق باختصاص مقيد وموقفها هذا عبارة عن تمرد على تطبيق القانون[1]

ج – القرار الضمني:

يعتبر القرار ضمنيا أو حكميا متى توافرت ظروف وقرائن وملابسات بما يستدل بها على إتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة، ورغم التشابه الكبير بين القرارين السلبي والضمني خاصة أن الإدارة في كلا القرارين السلبي والضمني إلتزمت الصمت والسكوت إلاّ أن فقه القانون الإداري إستطاع أن يضع معيارا فاصلا بينهما تمثل في ضرورة البحث عن طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة عما إذا كانت سلطة مقيدة أو تقديرية.

وإذا كانت السلطة الممنوحة للإدارة مقيدة فألزمها التشريع أو التنظيم بإتخاذ موقف معين حيال مسألة معينة وواجهت المعني أو المعنيين بالإمتناع فلم تفصح صراحة عن موقفها، كنا أمام قرار سلبي، جاز معه للمعني تقديم تظلم إداري لجهات عليا أو رفع دعوى أمام القضاء حسب ما تقرره النصوص القانونية. أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية وإمتنعت عن إتخاذ موقف صريح كنا أمام قرار ضمني متى تم الإستدلال على ذلك بملبسات وقرائن[2].

2- القرار الإداري عمل إنفرادي:

فهو عمل إنفرادي لكونه يصدر بإرادة السلطة الإداري وحدها وعلى هذا فلا يعتبر قرار إداريا العمل القانوني الذي يتكون بتقابل إرادتين مختلفتين أي باشتراك طرفين كل منهما يعمل لحسابه الخاص، ويستوي في ذلك أن يكون كلا الطرفين سلطة إدارية أو إحداهما

---

[1]- د/ عمار بوضياف، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص18 و19.

[2]- د/ عمار بوضياف، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص21.

كذلك والأخر فرد أو هيئة ففي كلتا الحالـتين لا يعد العــمل قــرارا وإنما عــقدا أو إتفاقا[1] ويظهر الطابع الإنفرادي للقرار بكل وضوح حينما يصادق عليه عون إداري واحد وعندما يحمل توقيعا واحدا. وهذه هي حالة القرارات البلدية والولائية وتلك المتخذة من قبل الوزراء. وبهذه الصفة يعتبر رئيس البلدية والوالي والوزير المصدرين الفرديين لهذه الأعمال.

وعليه تظهر الطبيعة الإنفرادية للقرارات ذات إرتباط وثيق بأحادية المصدر وتتعتم هذه الصورة في الظاهر ويعلوها بعض الغموض في حالة تعدد الهيئات المشتركة في تحضير القرار، وفي هذه الصورة لا تعتبر التعددية متعارضة مع الطبيعة الإنفرادية للقرار، فهي ظاهرية فقط، لأنها تفضي في الأخير إلى تدخل إرادة هيئة واحدة، ويتجلى ذلك خاصة حينما يتطلب تحضير القرار تدخل عدة هيئات قصد الإستشارة فقط. وعليه فالقرار لا يتخذ ولا يصادق عليه إلاّ من قبل هيئة واحدة التي تكرس بهذا المعنى طبيعته الإنفرادية، ومثال ذلك حالة إتخاذ القرارات الإدارية من قبل الهيئات المتداولة، فالمداولة وإنّ كانت نتاج تظافر إرادات أغلبية أعضاء المجلس المتداول، فإنها لا تعبر في الحقيقة سوى على إرادة المجلس بوصفه هيئة واحدة منفردة.

إلاّ أنه يمكن أن نجد صورًا تتدخل فيها عدة هيئات أو أشخاص ليس على مستوى عملية تحضير القرار فقط، وإنما على مستوى التوقيع والمصادقة. وهذه الصورة وإنّ كانت قريبة إلى العقد منها إلى القرار، فإنها رغم ذلك تظل أعمالا ذات طبيعة إنفرادية ويرجع ذلك إلى تظافر جهود هذه الهيئات وتكتل إرادتها وإجتماعها لم يتأت إلاّ قصد مواجهة الآخرين. خلافا لما ينعقد ضمن العمليات التعاقدية حيث المقصود من إتفاق الأطراف إلزام بعضهم لبعض، فتظافر جهود تلك الهيئات إذا لا يعبر في آخر المطاف عن تعدد الإرادات، وإنما عن إرادة واحدة ممثلة في شخصية قانونية واحدة ممثلة في الإدارة، ويظهر المثال النموذجي لهذه الصورة من خلال القرارات الوزارية المصادق عليها من قبل عدة وزراء الذين لا يعبرون سوى عن إرادة واحدة هي إرادة الدولة. إذا وإن كانت القرارات جاءت نتاجا لإرادتين أو

---

[1]- محمد أحمد عطية، طارق البشري، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة ثانية، عام 1996 ص41 و42.

أكثر، فإنها تعد إنفرادية في أثارها، لأنّ الذين تمسهم هذه القرارات لم يشاركوا إطلاقا في إتخاذها[1] .

3- القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية مختصة:

وهو الشرط الثالث من الشروط التي يشترط أن تكون في العمل القانوني حتى يحوز على وصف القرار الإداري، ومما لا شك فيه أن عبارة القرار الإداري تثبت بحد ذاتها وبصفة ألية بأن العمل المذكور هو ذو صبغة إدارية، بمعنى أنه يخضع في تنظيمه وممارسته إلى أحكام القانون العام ويدخل حال قيام مخاصمة في إختصاص القاضي الإداري. إلاّ أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتعلق أكثر بعملية إثبات كيفية إتسام هذا العمل بهذه الطبيعة.

تتطلب الإجابة عن هذا التساؤل التفرقة بين فرضية إتخاذ القرار الإداري من طرف السلطة الإدارية وفرضية إصداره من قبل هيئات غير إدارية. وهذه التفرقة بالذات هي التي تتحكم في منهجية تحليل هذا الموضوع.

إلاّ أن مجمل الدراسات المتعلقة بهذا المجال تميل إلى تعريف القرار بالإستناد إلى السلطة الإدارية لتأكيدها على طابعه الإداري، ويمكن أن يجد هذا التعريف سندا له من خلال المادة 7 ق.إ.م. والتي تقابلها المادة 800 ق.إ.م.إ. التي تولت إحصاء الهيئات الإدارية حينما نصت على أن المحاكم الإدارية تختص بالنظر في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

في الحقيقة تثير هذه المادة مشاكل عديدة أكثر مما تعمل لحلها خاصة أنها موجهة إلى تحديد إختصاص المحاكم الإدارية وبصفة غير مباشرة إلى تعريف النزاع الإداري[2].

وعلى العموم يوحي الإتجاه العام المكرس قانونا وقضاء بأن المعيار المختار لتحديد وضبط الطبيعة الإدارية للقرار هو المعيار العضوي (أي القرارات الصادرة عن الإدارة العامة) غير أن التوجهات أصبحت تكشف أن هناك إستخدامًا لمعيار أخر[3] .

---

[1]- أ. جبار عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص16و17.
[2]- أنظر أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص93 وما بعدها.
[3]- أ. جبار عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص29.

وإذا كانت القرارات الإدارية هي القرارات الصادرة عن الإدارة العامة فهذه الأخيرة تعرف بأنها مجموع النشاطات ذات النفع العام التي تتكفل بها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، هيئات لصيقة بالسلطة التنفيذية[1] هذا التعريف وإن كان يشمل الحالات التقليدية التي تظهر بها الإدارة العامة (أي الدولة، الولاية، البلدية، والمؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية) إلاّ أنها تعد قرارات إدارية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة والتي تعدّ ظاهرة جديدة نسبيا لم تدخل عالم القانون الإداري إلاّ بعد تردد كبير تخلله جدل فقهي حاد وطويل[2]

ويلحق المشرع بالقرار الإداري والاعتبارات موضوعية يقدرها أعمالاً صادرة عن منظمات مهنية، ومما يدعم هذا النهج ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله التي أخضعت قرارات كل المنظمات المهنية الوطنية إلى رقابة مجلس الدولة.[3]

فمثلاً تعد قرارات إدارية القرارات الصادر عن المنظمة الوطنية للمحامين [4] والأعمال المتعلقة بقبول أو شطب الأعضاء من جدول المنظمة الوطنية للمحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين[5] ،المجلس الوطني والمجالس الجهوية لأخلاقيات الطب[6]

4- القرار الإداري يرتب أثرًا قانونيًا:

سبق القول بأن القرار الإداري باعتباره عملا صادرا عن جهة إدارية يتطلب لوجوده تعبيرا وإفصاحا من الإدارة غير أنه ليس كل إفصاح من هذه الأخيرة هو قرار إداري يصلح لأن يكون محلا لرقابة المشروعية، وبالتالي يصلح لأن يكون محل لطلب وقف التنفيذ، فالعبرة في تحديد طبيعة القرار الإداري ليست بألفاظه ومبانيه ولكن بمضمونه وفحواه

---

[1]- تم تقديم تعريف الإدارة العامة إنطلاقا من الجمع بين المعيارين العضوي والموضوعي ولتفصيل أكثر أنظر: ثروات بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص3.

[2] -Voir : SABURIN Paul, les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, actualité juridique, 1983 p275.

- ZOUAIMA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régularisation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005 p19

[3]- ج. ر. رقم 37 لسنة 1998.

[4]- أنظر المادة 20 القانون رقم 04/91 المؤرخ في 08 يناير 1991 المتضمن تنظيم مهمة المحاماة ، ج.ر، رقم 2 ص24. .

[5]- أنظر قانون 91-08 المؤرخ في 7 أبريل 1991، ج.ر رقم 20، ص651.

[6]- أنظر المرسوم التنفيذي 92-276 ، المؤرخ في 6 يوليو 1992، المتضمن أخلقيات الطب، ج.ر، رقم 52، ص1419. .

وبالأثر القانوني المترتب عنه، والذي تحدث الإدارة بموجبه تغيرات في العلاقات القانوني السائدة سواء بإنشاء مراكز قانونية (قرار التوظيف، قرار تسليم رخص مثلا). أو تعديلها مثل قرار ترقية موظف، أو إنهائها مثل قرار عزل موظف أو قرار سحب رخصة... إلخ. [1]

ومن هذه الناحية لا يصلح محلا لوقف التنفيذ، لا ترد عليه دعوى الإلغاء كافة أعمال الإدارة المادية بمختلف طوائفها والتي تفترق عن أعمالها القانونية بكونها لا ترتب أثارا قانونية بالمعنى المتقدم بيانه وإنما نتائج مادية أو واقعية ومن الأعمال غير الجائز وقف تنفيذها لإنتفاء مقومات القرار الإداري فيها نتيجة لعدم تأثيرها في المراكز القانونية للأفراد وعدم ترتيبها لأثر قانوني ما يلي:

3- المقترحات والآراء التمهيدية التي تسبق إصدار القرار، إذ الإقتراح أو الرأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي.

4- الأعمال التنفيذية بكافة طوائفها مثل:

- الإنذار أو التنبيه بتنفيذ القرارات الإدارية أو القوانين لأنه عمل تنفيذي للقرار أو النص المتعلق به.
- أعمال التنفيذ المادي للقرارات الإدارية والقوانين والأحكام القضائية

ومثال أعمال التنفيذ المادي للقرارات الإدارية، أعمال البناء تنفيذا لقرار بالترخيص بالبناء، أعمال الإزالة تنفيذا لقرار الهدم.

فلا يرد وقف التنفيذ على مثل هذه الأعمال المادية إنفصالا عن القرارات التي يتعلق بها التنفيذ حتى ولو كانت القرارات الإدارية قابل في ذاتها للطعن بالإلغاء ولطلب وقف التنفيذ.

ولا يمكن طلب وقف تنفيذ أعمال التنفيذ المادي للقوانين لانتفاء وصف القرار الإداري فيها، لأن المراكز القانونية تعتبر وليدة الإرادة المباشرة للمشرع وليست وليدة إرادة الإدارة، ومن ثم فتدخل الإدارة بشأنها لا يعد وأن يكون تنفيذًا مباشرًا لأحكام القانون المنشىء أو المعدل أو المنهي لهذه المراكز.

---

[1]- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص28 أنظر أيضا محمد أحمد عطية، طارق البشري، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة مرجع سابق، ص42 و43.

5- الأعمال التمهيدية، كالإنذارات التي توجهها الإدارة شريطة ألا تكون مصحوب بعقوبة ما [1]

6- الأعمال النموذجية "Les actes types" كالوثائق التي تضعها الإدارة لتكون نمطا ونموذجا لهدف التوحيد [2] .

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري محل وقف التنفيذ:

للقرار الإداري أركان واجبة التوفر، وهي أركان تكميلية ويفقد هذا القرار مشروعيته بغياب أي منها، الأمر الذي يدخل التصرف في إطار القرارات الإدارية غير المشروعة والتي تكون وحدها محلا لطلب وقف التنفيذ المصاحب لطلب الإلغاء.

وذهبت المحكمة العليا في قضية بلدية "عين أزال" ضد "ب.س" إلى أن دعوى وقف تنفيذ قرار إداري دون وجود دعوى البطلان لا تقبل [3]

إذًا ولاية القضاء الإداري في وقف تنفيذ القرارات الإداري مشتقة من ولايتها في الإلغاء وفرع منها، مردها الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على أساس وزنه بميزان القانون وزنا مناطه مبدأ المشروعية. وحتى يكون القرار الإداري بمنأى عن طلب الإلغاء، وبالتالي لا يكون هناك مجال لطلب وقف تنفيذه، وينبغي أن يصدر عمن يملك ولاية إصداره، وفي الشكل الذي قد يحدده القانون لذلك، مستندا إلى أسباب واقعية وقانونية تبرره، مع ضرورة وروده على محل قائم ومشروع مبتغيا تحقيق مصلحة عامة[4] ومن ثم فللقرار الإداري أركان خمسة تتمثل في الإختصاص، والشكل، والمحل، والسبب، والغاية، وتخلف أي ركن منها يجعله محلا للإلغاء، ولوقف التنفيذ، ولذلك سنتطرق إلى شرح هذه الأركان بإيجاز.

---

[1]، [2]- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص68.

[3]- غ إ د، 16 يونيو 1990 ، ملف رقم 72400، م.ق. 1، 1993، ص131.

[4]- أنظر ، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتاب القانوني، مصر، 2006، ص28.

أولا: ركن الإختصاص:

ركن الإختصاص في القرار الإداري هو الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة إدارية أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة في موضوعها، ونطاق تنفيذها الزماني والمكاني.[1]

والاختصاص بصفة عامة هو صلاحية قانونية تمنح لموظف معين أو لجهة إدارية محددة لإتخاذ قرار ما تعبيرا عن إرادة الإدارة، وتحدد تلك الصلاحية أحكام القانون او مبادئه العامة، ومن ثم فعدم الإختصاص يتمثل في عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل قانوني معين، وجعله المشرع من إختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنظمة للإختصاص، وبذلك فالقرار الإداري يكون مشوبا بعيب عدم الإختصاص حينما يصدر ممن لا يملك سلطة إصداره.

وينفرد عيب عدم الإختصاص بخصيصة تميزه عما سواه من عيوب القرار الإداري، إذ يتعلق بالنظام العام، فلايجوز للإدارة أن تتنازل عن إختصاصها المقرر لها قانونا أو أن تفوض فيه إلاّ بإجازة من القانون نفسه بل أكثر من ذلك فالإستعجال لا يشفع للإدارة مخالفة قواعد الإختصاص "l’ingence ne couvre pas l’incompétence"[2]

ونتيجة لتعلق عيب الإختصاص بالنظام العام يمكن للمحكمة التعرض له من تلقاء نفسها وهي بصدد فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، حتى ولو لم يثيره، الطاعن أمامها.

ولعيب عدم الإختصاص درجتان، عدم إختصاص جسيم وعدم إختصاص بسيط. فيكون عيب عدم الإختصاص جسيما، إذا ما إنتهك ركن الإختصاص بشكل صارخ ولا يمكن أن يوصف معه التصرف بأنه إداري، كما في حالة غصب سلطة إصدار القرار الإداري، وقد وصفت المحكمة الإدارية العليا المصرية تلك التصرفات بأنها لا تعدو أن تكون أعمالا مادية لإفتقادها لأحد أركان القرار الإداري الأساسية الأمر الذي ينزل بها إلى حد الإنعدام [3]

---

[1]- أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص29.

[2]- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 3 ماي 1925 في قضية كازانوفا "Casnova"، نقلا عن الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العرب، مصر، 1986 ، ص699.

[3]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص29 إلى 31.

ومثل تلك التصرفات يجوز الطعن فيها أمام القضاء لتقرير إنعدامها، كما يجوز طلب وقف تنفيذها، على نحو ما سوف نرا.

وإذا كان موقف مجلس الدول الفرنسي يتمثل في كون أعمال الغصب ومنها القرار المنعدم يقع نظرها في إختصاص القضاء العادي وحده، دون القضاء الإداري، وكل ما يمكن للقضاء الإداري عمله في هذا الخصوص هو التحقق من قيام الإنعدام في الحالة المعروضة عليه، ومن تطبيقات مجلس الدولة التي قضى فيها بعدم إختصاصه بنظر طلب وقف تنفيذ قرار منعدم، حكم "Haffersass" في 22 جويلية 1977 الذي تعلق الأمر فيه بطرد أجنبي من البلاد بدلا من شخص أخر على سبيل الخطأ، وقضى في طلب وقف تنفيذه بعدم القبول لتعلق الأمر بعمل من أعمال الغضب وليس بقرار إداري مما لا يصلح معه لأن يكون محلا لطلب وقف التنفيذ. [1]

والوضع في الجزائر يختلف عما هو سائد في فرنسا لأنه حتى وإن صدر قرار إداري وكان مخالفا للقانون أو مشوبا بعيب من العيوب التي أشرنا إليها فإنه يبقى خاضعًا للقضاء الإداري ويخرج من ولاية القضاء العادي، حتى ولو تعلق الأمر بقرار إداري معدوم لانطوائه على عيب جوهري وجسيم.

إذ قبل صدور قانون الإجراءات المدنية بالأمر رقم 66-154 كان يؤخذ بنظرية القرارات الإدارية المعدومة أو نظرية الإعتداء، وفي ظل هذه النظرية إذا تعلق الأمر بقرار يمس حرية الأفراد أو ممتلكاتهم فذلك يدخل في تعداد التعدي، فيكون من إختصاص القضاء العادي لا القضاء الإداري، وكان يعتبر قرارا معدوما يدخل في إختصاص القضاء العادي الأعمال التي تتخذها الإدارة في مسائل ليست من إختصاصها أصلا، والقرار الصادر عن موظف ليس له صلاحية إصداره ، والقرار الصادر عن الإدارة فحين أنه من إختصاص سلط أخرى كالسلطة التشريعية أو القضائية[2] .

لكن بصدور قانون الإجراءات المدنية أدخل المشرع تغييرا جذريا على الوضع السائد من قبل إذ منح للقضاء الإداري إختصاص النظر في كل القضايا التي تكون الدولة أو الولاية

---

[1]- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص112.

[2]- أنظر محمد براهيمي، القضاء المستعجل، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص65،64.

أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها وذلك بموجب نص المادة 7 ق.إ.م. وبقي المشرع الجزائري على هذا النهج في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي وذلك بنصه في المادة 800 على أن :"المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها ويتأكد ذلك من موقف مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 03-12-2002 تحت رقم 011803 في قضية الشركة ذات الاسم الجماعي المسماة "شركة شعبان" ضد "ش.ذ والي ولاية تيزي وزو" إعتبر مجلس الدولة الجزائري كل قرار تتخذه سلطة غير مختصة باتخاذه يحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام.

إذ جاء في تسبيب هذا القرار: "في الشكل، الطعن الرامي إلى وقف التنفيذ قانوني ومقبول.

في الموضوع: تلتمس شركة التضامن شعبان وقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 2001/10/24 عن الغرفة الجهوية للجزائر التي أبطلت مقرر رئيس دائرة تيزي وزو الذي رخص لها بتوزيع سيرغاز".

كانت الغرفة الجهوية على صواب عندما تمسكت بإختصاصها لأن المادة 7 من ق.إ.م تشير إلى أن المجالس القضائية تختص للفصل في القرارات المتخذة، و رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي ويمثله على المستوى المحلي وبهذه الصفة وهذه القرارات لا يمكن أن تكون إلاّ من إختصاص المجالس القضائية الجهوية.

وفضلا عن ذلك فقرار إتخذته سلطة غير مختصة لإتخاذه يحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام" (1)

وباعتبار أنه بإمكان تقديم دعوى الإلغاء ضد قرار منعدم فبالإمكان وتبعا لذلك تقديم طلب وقف التنفيذ ضد هذا القرار.

---

[1]- أنظر مجلة مجلس الدولة العدد 3 لسنة 2003، ص171 و172.

ويكون عيب عدم الإختصاص بسيطا- حينما تكون دائرة عدم الإختصاص تقع داخل النطاق الإداري، كما لو صدر القرار من موظف خارج نطاق الحدود الإقليمية أو الزمانية المحددة لممارسة اختصاصه. والأثر المترتب على عيب عدم الإختصاص البسيط هو بطلان القرار وليس انعدامه، ويكون هذا القرار محلا للطعن فيه بالإلغاء ومحلا لطلب وقف التنفيذ بالتبعية[1]

ثانيا: ركن الشكل والإجراءات:

لا يكفي أن يلتزم عضو السلطة الإدارية حدود إختصاصه كي يصبح قراره سليمًا وإنما يجب أن يصدر هذا القرار وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الأشكال المرسومة له.

1- شكل القرار الإداري:

شكل القرار هو الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار والقالب الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها، أو هو المظهر الخارجي للقرار[2]

والأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها فقد يصدر ما لم يكن تنظيما كتابة أو شفاهة بل وقد يشكل صمتها قرارا وهو ما عرفناه آنفا كما قد يشار للقرار بالإشارة أو العلامات الدالة على وجود أشغال وإشارات المرور... إلخ.

غير أنه متى تدخل المشرع ودعا الإدارة صراحة إلى وضع قراراتها في قالب شكلي محدد تكون ملزمة بذلك وإلاّ عدت قراراتها غير سليمة، ومن أبرز تلك الشكليات تحرير قرار وإصداره بلغة معينة[3] ، نشره، إعلانه [4] التوقيع عليه أو تسبيبه.[5]

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص31 و32.

[2]- أنظر: د/ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية 2004، ص78.

[3]- ومثال ذلك في القانون الجزائري ما ورد في المواد 04 و05 من القانون المؤرخ 1991/01/16 يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية المعدل والمتمم، ج.ر المؤرخة في 1991/01/16 ، ص44، وأيضا ورد في فحوى قرار مجلس الدولة رقم 005951 الصادر بتاريخ 2002/02/11 منشور م.م، العدد1، 2002، ص147.

[4]- ومثال ذلك في المادة 06 من المرسوم التنفيذي 293/95 المؤرخ 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية

[5]- ومثال ذلك ما ورد في المواد 09 و08 من المرسوم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

2- الإجراءات:

وهي جملة الخطوات التي يطلبها المشرع صراحة والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بها وأدائها قبل أو عند أو بعد إصدار القرار، كإجراءات الإستشارة[1] والنشر[2] والتبليغ والتحقيق[3] واحترام حقوق الدفاع[4] ... إلخ.

ويكون القرار الإداري معيبا في الشكل إذا لم تلتزم الإدارة، وهي بصدد إصداره بالشكل المقرر في القوانين واللوائح أو في حالة عدم إحترامها لإجراءات إصدار مثل هذا القرار، ويستوي في ذلك أن تكون مخالفة الإدارة لقواعد الشكل المقررة بصورة كلية أو جزئية، وإذا إشترط القانون تسبيب القرار التأديبي فيقع باطلا كل قرار إداري ينطوي على جزاء تأديبي صدر خاليا من التسبيب أو شاب تسبيبه غموض أو قصور.

وإذا كان المشرع قد إستوجب الشكل لصحة بعض القرار الإدارية إلاّ أنه غير مقصود لذاته، لكونه ليس غاية في حد ذاته بل هو وسيلة لبلوغ غاية تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء.

ولا يؤدي غياب الشكل دائما إلى بطلان القرار الإداري، إذ تتعين التفرقة بين الشكل غير الجوهري والذي لا تأثير له على سلامة القرار الإداري، والشكل الجوهري الذي يرتب على إغفال الإدارة له بطلان القرار.

ويكون الشكل جوهريا متى نص القانون على ضرورة إتباعه أو كان من شأن تجاهله التأثير سلبا على المصلحة العامة أو مصلحة الأفراد.

---

[1]- ومثال ذلك ما ورد في المادة من القانون 11/91 المؤرخ في 27 أفريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية المتمم.

[2]- ومثال ذلك ما ورد في المادة 85 من المرسوم 302/82 المؤرخ 1982/09/11 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر. عدد 37 ، المؤرخة في 1982/09/14، ص1786 .

[3]- ومثال ذلك من القانون الجزائري ما ورد في المواد 32، 44، 82 من القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية المتمم، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 1990/04/11 وأيضا في المواد 53، 51، 41 من القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية المتمم، جج.ر عدد 15 المؤرخة في 1990/04/11.

[4]- ومثال ذلك ما ورد في المادة 39 من المرسوم التنفيذي 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

ثالثا: ركن المحل:

محل القرار الإداري هو موضوعه والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة ويؤدي إلى إحداث تغيير في التنظيم القانوني السائد وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم [1].

ويتمثل الأثر المتولد عن القرار الإداري في إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمركز قانوني ذاتي كالقرار الصادر بالتعيين مثلا، وهو في ذلك يختلف عن أثر القرار التنظيمي الذي ينطوي دائما على إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام.

وإختلاف الأثر المتولد عن كلا النوعين من القرارات مرجعه إختلاف المخاطبين بكل منها فالقرار الفردي يصدر بصدد فرد أو أفراد محددين بذواتهم، ومن ثم فلا يمتد أثره إلاّ إليهم، في حين أن القرار التنظيمي يخاطب الكافة بصفاتهم ومن ثم يمتد أثره لمراكز قانونية عامة كما هو الشأن بالنسبة للقرار الصادر بتقدير بدل عدوى للعاملين في المجال الصحي.

فالمحل في القرار الإداري إذًا هو المركز القانوني الذي تتجه لإحداثه الإدارة مصدر القرار فهو الأثر المترتب على هذا القرار، ويتمثل في إنشاء حالة قانونية جديدة[2]

ويشترط القضاء الإداري في محل القرار الإداري الشرطين التاليين:

1- أن يكون الأثر القانوني أو محل القرار الإداري ممكن التحقيق قانونا وواقعا لأنه متى كان ذلك مستحيلا كان القرار معدوما، كالقرار الصادر بترقية موظف هو قرار معدوم متى اتضح أن الموظف المعني بالقرار قد أحيل على التقاعد والحال نفسه في القرار الصادر بتوظيف شخص في منصب يتضح لاحقا أن ذلك المنصب مشغول. [3]
2- أن يكون محل القرار مشروعا ومطابقا لقواعد القانون، ومن ثم فالقرار الإداري المخالف للقانون أو لمبادئه العامة هو قرار معيب في محله، لإستحالة ترتيب هذا المحل قانونا. لإنعدام مشروعيته في ظل الأوضاع القانونية السارية وقت صدوره.

---

[1]- أنظر بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص37.

[2]- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص35 و36

[3]- أنظر: د/ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري... ، مرجع سابق، ص76 أنظر أيضا، د/ عبد العزيز المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص36،35. .

رابعا: ركن السبب في القرار الإداري:

تلزم الإدارة حال قيامها بإصدرا القرارات بضرورة وجود سبب يبرر هذا القرار.

1- تعريف السبب:

يقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ أو تستدعي إصدار هذا القرار أي أن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قراراها، ولقد ذهب إتجاه في الفقه إلى إعتبار ركن السبب من شروط صحة القرار الإداري ويجب أن يتحقق السبب بشروطه وأوصافه التي فرضها القانون لكي يكون القرار مشروعا ونتيجة لذلك إعتبر هذا الإتجاه أن الحالة القانونية أو الواقعية هي التي تبرر إصدار القرار وتعد سبب وجوده.[1]

كما يعرف بأنه جملة الدوافع المادية أو القانونية التي تلزم رجل الإدارة وتدفعه إلى أتخاذ القرار الإداري، وإذا إفتقد القرار لكليهما عدّ قرارا باطلا [2]

والأصل هو عدم إلتزام الإدارة بالكشف عن أسباب قراراتها إعمالا لقرينة الصحة المفترضة في كافة القرارات الإدارية، والتي بمقتضاها يفترض في القرار الإداري أنه صادر صحيحا مستندا إلى أسباب تبرره وعلى مدعي العكس إقامة الدليل على إدعائه[3]

إلاّ أنه إستثناء من هذا الأصل العام فقد يلزم المشرع الإدارة بالكشف عن أسباب بعض قراراتها، الأمر الذي يتعين معه على الإدارة ذكر تلك الأسباب، فإن وجدها صاحب الشأن مقنعة تقبلها، وإلاّ كان له أن يمارس حقه في الطعن بالإلغاء وطلب وقف التنفيذ إنّ أراد ذلك.

ويقتصر دور القاضي الإداري في رقابته لركن السبب في القرار الإداري على فحص السبب الذي ذكرته الإدارة، دون أن يملك إستبدال هذا السبب إذا ما تبين له عدم صحته، بسبب أخر يفترض قيام القرار عليه لعدم صحة السبب الأول [4]

[1]- أنظر د/ عمار بوضياف، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص155.
[2]- أنظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص37.
[3] -Voir : - AUBY Jean- Marie, DUCOS-ADER Robert, OP,Cit, p370, 371.
[4]- أنظر:- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص38.

2- شروط صحة سبب القرار الإداري:

يشترط في السبب أن يكون مشروعا وقائما وحالا بما يبرر تدخل الإدارة لمواجهة الوضع.

فيجب أن يكون السبب مشروعا فالإدارة وإن تمتعت بالسلطة التقديرية حال إصدارها لقراراتها وهو الأصل إلاّ أنه تكريسا لدولة القانون وجب إخضاعها لمنظومة قانونية بما يكفل حقوق وحريات الأفراد، وإذا أصدرت الإدارة قرارا بفصل موظف من منصبه فوجب أن يكون السبب المستند عليه في إصدار هذا القرار مشروعا، أي وجوب ذكر الإدارة للفعل التأديبي المرتكب من جانب الموظف وتصنيفه ضمن الأخطاء الجسيمة.

ويجب أن يكون السبب قائما وحالا لأن الإدارة حال إصدارها للقرار، إنما أرادت مواجهة وضع واقعي أو قانوني، ومن هنا فزوال الوضع أو عدم وجوده لا يعطي للإدارة أحقية إصدار القرار والإستمرار فيه، كما لو كان الوضع عاديا فلا وجود للإخلال بالنظام

العام بمختلف صوره وبادرت جهة الإدارة إلى تقييد الحريات فهذا القرار انعدم فيه السبب، أو كأن يبادر الموظف مقدم طلب الإستقالة إلى سحب طلبه في المدة التي قررها

القانون، وقبل صدور قرار القبول، فلا يخول هذا السحب للإدارة المعنية حق إصدار قرار إنهاء العلاقة الوظيفية[1].

خامسا: ركن الغاية في القرار الإداري

وغاية القرار هي الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار قرارها [2]، أو هي النتيجة التي تسعى إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار، وتخضع في تحديدها لغايتها لقاعدتين رئيسيتين هما الصالح العام، وتخصيص الأهداف إذ لكافة القرارات الإدارية هدف عام يتعين عليها بلوغه وهو تحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع والذي يعني تحقيق الصالح العام مع عدم التضحية بالصالح الخاص كلية وذلك من خلال الموازنة بينهما.

وإستهداف القرار الإداري تحقيق إحدى غايات الصالح العام غير كاف لتقرير مشروعيته، بل ينبغي أن تكون الغاية التي إختارها القرار هي الأولى بالرعاية.

1- د/ عمار بوضياف، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص158.

2- د/ محمد عبد الوهاب رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص482.

ولا يكفي لصحة القرار الإداري أن يكون قد صدر محققا للصالح العام، أو بالأحرى محققا لمصلحة عامة أولى بالرعاية، بل يتعين أن يحقق إضافة للمصلحة العامة الهدف الذي خصصه المشرع لإصداره، إحتراما لبعض القرارات الإدارية، كما فعل بالنسبة لقرارات سلطات الضبط الإداري والتي حدد هدفها في المحافظة على النظام العام، وإذا حادت عن تحقيق هذا الهدف عدت باطلة، حتى لو تحققت بها مصلحة عامة، ويتعرف رجل الإدارة على وجود هذا القيد من عدمه بالرجوع إلى النصوص أو استخلاصه من روح التشريع[1]

المطلب الثاني: قابلية القرار الإداري للتنفيذ:

لكي يمكن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء، يتعين أن يصادف الطلب محله بأن يكون القرار الإداري تنفيذا فعلا كأصل عام، وبذلك يظهر تطبيق نظام وقف التنفيذ على القرارات الإدارية السلبية في موضع الإستثناء (فرع أول) كما أنه لإستمرار وجود محل طلب وقف التنفيذ يجب إستمرار قابلية القرار الإداري للتنفيذ وبذلك يزول محل طلب وقف التنفيذ بفقدان القرار الإداري لقابليته للتنفيذ (فرع ثان).

الفرع الأوّل: القرار الإداري ذو طبيعة تنفيذية كقاعدة عامة:

أولا: نطاق القابلية للتنفيذ

القاعدة العامة أن القابلية للتنفيذ وصف ملازم لكل قرار إداري بصفته هذه، لا فرق في ذلك بين قرار إيجابي وأخر سلبي، وهذا بالفعل ما يجري عليه الفقه والقضاء المصريان بصفة عامة، أما في فرنسا، فالوضع فيه تفصيل إذ لا يضفي الصفة التنفيذية على القرار السلبي في مجمل حالاته ومن ثم لا يأتي به إلى نطاق الوقف إلاّ بشروط.

فمتى إكتمل القرار الإداري متوافر على كامل مقوماته القانونية فقوته التنفيذية تتلازم مع صدوره أثرا لقرينة المشروعية التي يتمتع بها، وذلك على النحو الذي سبق بيانه، ولما وجد هذا التلازم أمام القضاء الفرنسي غلب لديه إستعمال تعبيرات الصفة التنفيذية لوصف القرار الإداري، أما في مصر، فتعبير "القرار النهائي" هو الغالب، لأنه لا فارق في الواقع

---

[1]- أنظر: - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص43.
أنظر أيضا : - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص37 إلى 44.

بين التعبيرين في الجوهر والمضمون، فكلاهما للشيء نفسه منصرف، لأن القابلية للتنفيذ المميزة للقرار الإداري، كعمل قانوني لا يكتسبها القرار إلاّ إذا إكتملت له نهائيته. [1]

وفي الجزائر لم يستخدم القضاء الإداري الجزائري عبارة القرار التنفيذي إلا في مناسبات نادرة، ونذكر في هذا الصدد قرار المحكمة العليا (غ .إ. د) الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1965 في قضية "Marie de ligne "[2]، والذي نقرأ في أحد تسبيباته، " بما أنّ هذه العبارة لا تمثل في حد ذاتها قرارا إداريا تنفيذيا من شأنه إحداث أثار للطاعنة".

كما نقرأ قرارا للمحكمة العليا (غ إ د) صادرا في 27 نوفمبر 1982[3] وجاء فيه ما يأتي:"ولما كان ثابتا... أن القرار المتخذ من رئيس المجلس البلدي الذي منح بمقتضاه للطاعن رخصة البناء، يكتسي الصيغة التنفيذية ويرتب حقوقا للمستفيد منه..."

وتمييز القرارات التنفيذية عن باقي القرارات الإدارية الأخرى بعيد كل البعد من أن يكون جدلا نظريا يتداوله الفقهاء ظرفيا فيما بينهم، فالتفرقة أبعاد عملية مؤكدة من لأنها تؤدي إلى نتائج قضائية ذات أهمية، ويتجلى ذلك خاصة من خلال موقف القاضي الإداري الذي يمتنع عن الحكم بإيقاف تنفيذ القرار محل الطعن ما لم يكن متمتعا بالطابع التنفيذي، أي ما لم يكن معلقا على نشوء ضرر يصعب إصلاحه، كما أكدت ذلك المحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 10 يوليو 1982[4]، وعليه يستنتج أن القرارات الإدارية غير التنفيذية لا يمكنها أن تكون محل تأجيل أو إيقاف تنفيذ[5] فالمبدأ العام المكرس هو أنه "لا يكون طلب وقف التنفيذ مقبولا إلاّ إذا إنصب على قرار تنفيذي" وهذا المبدأ جاء به مجلس الدولة الفرنسي في قضية "أ موروس"، "A moros" في 23 جانفي 1970، فبعد تذكيره بأن القاضي الإداري ليست له صفة توجيه أوامر للإدارة صرح بأنه ليس في مقدور المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الأمر بوقف تنفيذ القرار المحال إليها إلاّ إذا كان ذلك القرار تنفيذيا[6] وبالمقابل ليست

---

[1]- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص120 و121.

[2]- المجلة الجزائرية 1966، ص 356 في هذه القضية، طعن الأميرة المذكورة في قرار صادر عن رئيس الجمهورية الذي قضى بطرد السيد "لاكور" من القصر المسمى "برج بوليناك" ولكن فقط فيما يخص عبارة هو ملك للدولة الجزائرية التي وردت في القرار المذكور.

[3]- المجلة القضائية 1/1990، ص 188 في هذه القضية، طعن السيد ب.ل في قرار رئيس بلدية القبة الذي قضى بسحب الترخيص له للبناء، فأجابت المحكمة بأنه لا يمكنه قانونا سحب القرار المتضمن رخصة البناء من حيث أن هذا الأخير متصف بالطابع التنفيذي.

[4]- م .ع. غ.إ. 10 يوليو 1982، ف.س/ رئيس بلدية البليدة، الوالي ووزير الداخلية، المجلة القضائية 2/1989، ص193.

[5]- أنظر: أ- عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص61.

[6]- أنظر: لحسن بن شيخ أث ملويا، المتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص188 إلى 190.

- PACTEAU Bernard, contentieux administratif, op,cit, PP 247, 248.

لهما سلطة الأمر بوقف تنفيذ قرارات الرفض، إلاّ في الحالات التي يترتب فيها عن الإبقاء على تلك القرارات تعديل في الوضعية القانونية أو الواقعية التي كانت موجودة سابقا.

وليست قرارات الرفض الوحيدة الخالية من الطابع التنفيذي بمفهوم هذا القضاء، وهكذا تكون خالية من الطابع التنفيذي مداولات السلطات اللامركزية التي لم تصبح تنفيذية بعد، وكذلك القرارات المصرحة "Acte déclaratif" والتي لا تقبل في مواجهتها طلبات وقف التنفيذ، بسبب كونها غير قابلة لأي نمط تنفيذي، وهذا ما صرح به مجلس الدولة الفرنسي في قرار له في 24 يوليو 1984 في قضية العيادة الجديدة "Beausoleil" "بوصولاي"[1]

وإذا كان المبدأ العام الحاكم لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري هو أن يكون القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ قرارا تنفيذيا، فالقرارات الإدارية السلبية نجدها في موضع يستدعي التفصيل.

ثانيا: وضع القرارات الإدارية السلبية من نظام وقف التنفيذ:

والمقصود بالقرارات السلبية في مجال البحث عن وضعها من نظام وقف التنفيذ ليس الموقف السلبي الذي تتخذه الإدارة إزاء طلبات الأفراد وتظلماتهم بالسكوت عن الرد عنها - كما تعرف هذه القرارات عادة- ليستخلص بعد ذلك من موقفها هذا قرار ضمني بالرفض، وإنما بصفة أعم رفضها إجابة أصحاب الشأن إلى طلباتهم سواء بدت إرادتها في ذلك صريحة أم إستخلصت ضمنيا، فمحور البحث هنا هو بالتحديد وضع القرارات الإدارية- الصريحة أو الضمنية المتضمنة رفض منح ميزات معنية لأصحاب الشأن، وبصفة عامة يشمل الأمر قرارات الإمتناع عن تعديل مراكز قانونية أو واقعية سابقة الوجود، ومدى إمكانية طلب وقف تنفيذها وإختلافه في ذلك عن وضع القرارات الإيجابية التي تتضمن بطبيعتها تعديلا في مراكز قانونية أو واقعية قائمة.[2]

- GABOLDE Chriotian, procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel, op,cit, p133.

[1]- أنظر: لحسن بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص190.

[2]- أنظر: د/محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص123 و124 .

مذهب القضاء الفرنسي:

لم يسوّ بالإطلاق وكمبدأ عام بين القرارات الإدارية الإيجابية والسلبية من ناحية القابلية لطلب وقف التنفيذ، وإنما كان قد ضيق نطاق الوقف بالنسبة للثانية لأسباب منطقية وقانونية وعملية انقسم في تقريرها موقف الفقه.

وإستقر القضاء الإداري الفرنسي كمبدأ عام على عدم جواز وقف تنفيذ قرارات الرفض مع بقاء الحق في طلب إلغائها قائما، إلاّ إذا كان بقاء هذه القرارات متضمنا تغييرا في مركز قانوني أو واقعي سابق لصدورها.

وإذا إقترنت القابلية للتنفيذ المشترطة لإمكان القضاء بالوقف بالقرارات الإيجابية كأصل عام وليست السلبية، وإعتبرت إمكانية القضاء بالوقف في حالات القرار السلبي المعدل لمراكز قانونية أو واقعية سابقة، بمثابة الإستثناء من هذا الأصل على أن هذا الإستثناء في واقع الحال ظاهري وليس حقيقيا، وإنطلق من القاعدة المقتضية الرفض ورآها خارج نطاق القرارات التنفيذية وإليها عاد حين قدر بأن القرار تنفيذيا رغم كونه قرار رفض حال إحداثه تغييرا ما في مركز قانوني أو واقعي قائم قبل صدوره.

أي أنه من الأصل خرج وإليه عاد، فلا إستثناء في الأمر وإنما في طياته رؤية قضائية موسعة لنطاق القرار التنفيذي بما يتجاوز القرارات الإيجابية ممتدأ في بعض الأحوال للقرارات السلبية أيضا.

وقد أجمل مجلس الدولة الفرنسي المبدأ العام الحاكم للموضوع وما بدا ظاهريا أنه إستثناء منه في الحكم "A moros" الصادر بتاريخ 23 جانفي 1970 المذكور سابقا، وهو أول حكم يحدد بصريح اللفظ والعبارة ضوابط وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية، وتعلق الأمر في هذه القضية برفض السلطات المختصة إجراء الترتيب والتصنيف اللازمين للتعيين في وظائف أطباء بعد إجتياز المرشحين للإختبارات، كما رفضت إبلاغهم بتقديراتهم في هذه الإختبارات والتي على أساسها يجري ترتيبهم وتعينهم حسب عدد المناصب الشاغرة، فطعن الطلبة أصحاب الشأن ضد هذه القرارات أمام المحكمة الإدارية في مرسيليا مع طلب وقف تنفيذها.

وبسبب قضاء المحكمة بوقف التنفيذ، إستانف وزير الدولة للشؤون الإجتماعية حكمها أمام مجلس الدولة الذي إنتهز المناسبة لتحديد وضع القرارات السلبية من إمكانية وقف التنفيذ مقررا أنه:

1. في المبدأ لا يستطيع القاضي الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلاّ إذا تعلق الأمر بقرار تنفيذي، وذلك نتيجة لمبدأ عدم إستطاعة القاضي توجيه أوامر للإدارة.
2. لا يتسنى بناء على ذلك وقف تنفيذ قرارات الرفض إلاّ في الأحوال التي يترتب فيها على تنفيذ القرار تغيير في مركز قانوني سابق لإصداره ووجوده.

وبعد عرض هذه المبادئ إنتهى المجلس إلى رفض طلب وقف التنفيذ بعدما تبين من فحصه للطلب أن قرار الرفض لا يترتب عليه في موضوع الحال أي تغيير في المراكز القانونية أو الواقعية السابقة للطاعنين. [1]

وأرجعت أسانيد الإتجاه القضائي الذي بلوره قضاء "Amoros" إلى اعتبارات من المنطق والقانون والملاءمة.

فالاعتبارات المنطقية تدور حول طبيعة كل من القرارين الإيجابي والسلبي وتتحصل في كون القرار السلبي ينفذ بدون أي مظاهر خارجية ولا يتجاوز تنفيذه لحظة إصداره دون أن يستدعي أي إجراء تنفيذي يمكن أن يرد عليه وقف التنفيذ، وعكس ذلك حال القرار الإيجابي الذي يفترض تنفيذه اتخاذ مظاهر خارجية محسوسة وإجراءات تكميلية يؤتي بها آثاره، وبطبيعته هذه لن يستنفذ آثاره في لحظة إصداره وإنما يسترخي لفترة ما يمكن خلالها إدراك آثاره بالإيقاف.

والاعتبارات القانونية مرجعها مبدأ الفصل بين السلطات، المقتضى من القضاء عدم التدخل في أعمال الإدارة وعدم الإفتئات على إختصاصاتها حتى لا يشل عملها وعدم توجيه الأوامر والتعليمات لها، ونهجه هذا يخالف وقف تنفيذ القرار السلبي، إذ يعني توجيه الأمر إلى الإدارة بفعل ما إمتنعت عنه أي إجبارها على عمل شيء هي في الأصل رافضة له.

لذا كان بيان مبادئ الحكم "Amoros" الذي سبق ذكره مسبوقا بذكر لأساسه القانوني وهو عدم إستطاعة القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة، من هنا كان تقييد إمكانية

---

[1]- أنظر: د/محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص129 إلى 131.

وقف تنفيذ القرار السلبي بإحداثه تغيير في مركز قانوني أو واقعي سابق على إصدار القرار، لأن الوقف في هذه الحالة يعني إبقاء صاحب الشأن في المركز الذي كان متواجدا فيه قبل صدور القرار المطعون فيه وحتى الفصل في دعوى الإلغاء، دون أي تدخل من القاضي لخلق حالة قانونية جديدة، وهو ما سيكون على العكس في غيبة القيد المتقدم بما يعنيه ذلك من تدخل في عمل الإدارة وخروج نظام الوقف عن نطاق وظيفته التحفظية. (1)

وفي تحليل قضاء "Amoros" ترجم هذه الوضع بالقول أن القاضي يمتنع عن وقف تنفيذ القرار السلبي عندما يتضمن ذلك إعطاء أمر للإدارة بفعل شيء، لكنه لا يمتنع عن ذلك عندما يتولد عن قراره إعطاء أمر للإدارة بالإمتناع عن فعل شيء.

ومرجع هذه الإعتبارات النصوص القانونية المنظمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تتعلق بالإيجابية منها دون السلبية.

أما إعتبارات الملاءمة، فتتلخص في كون الإدارة وحدها التي تستطيع تقدير ملاءمة أعمالها ومدى مناسبة ترتيب الحقوق ومنح الرخص والمزايا المختلفة لأصحاب الشأن وفقا لظروف الحال وحسبما يقتضيه الصالح العام (2) .

لكن المشرع الفرنسي ورغبة منه في تعزيز حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة السلطات الإدارية، أدخل سلسلة من التعديلات على القوانين المنظمة للقضاء الإداري والتي أدت بدورها إلى التخلي على الإجتهاد القضائي في قضية "Amoros" وتمثل أبرزها في قانون 8 فيفري 1995. الذي منح للقاضي الإداري بموجبه سلطة توجيه الأوامر للإدارة لإتخاذ الإجراءات الضرورة واللازمة التي يتطلبها تنفيذ حكمه أو قراره(3).

ثم بالقانون رقم 597/2000 المؤرخ في 2000/06/30 المتعلق بالإستعجال أمام الجهات القضائية الإدارية والذي دخل حيز التنفيذ في 2001/01/01، وأهم ما يميز هذا القانون هو منحه للقاضي الإداري سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بدون إستثناء،

1- أنظر: خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد الثالث، 2006، ص387.

2 -voir : - FOULETIER Marjolaine, la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, in RFD adm, 16 (5) sept-oct 2000 p 967, 968.

أنظر أيضا: د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص138 إلى 153.

3 -voir : - AJDA, N°5, 1995, p393.

- Marjolaine Fouletier, op.cit, p968.

أنظر أيضا: سليماني سعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص140، 141.

وذلك بتوفر مجموعة من الشروط، وهذا ما نستخلصه من المادة ل 521 الفقرة 1 من القانون 2000/06/30 المتعلق بالقضاء الإداري التي تنص على أنه:"عندما يكون القرار الإداري، حتى ولو كان قرارًا بالرفض محل دعوى الإلغاء أو فحص المشروعية، فإنه يمكن للقاضي الإداري الإستعجالي، إذا طلب منه ذلك أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو بعض آثاره، عندما يكون مبررا بحالة الإستعجال، وأثار الطاعن شكا جديا في مشروعية القرار..." [1]

يتضح من خلال نص هذه المادة أن طلب وقف التنفيذ يتعلق بكل القرارات الإدارية سواء كانت صريحة أو ضمنية، سواء كان القرار بالقبول أوالرفض، وهذا عكس ما كانت عليه الحالة سابقا إذا يمنع على القاضي الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المتضمنة الرفض إلاّ إذا نتج عنها تغيير في الحالة القانونية أو الواقعية للطاعن. [2]

وفي القانون الجزائري نلاحظ المادة 919 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارة تنص في فقرتها الأول على: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي يجوز لقاضي الإستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار".

ويتضح من هذه المادة أن موقف المشرع الجزائري يتجه إلى إمكانية وقف تنفيذ قرار الرفض مثله مثل القرار الإيجابي، وهذه التفرقة لم تكن واردة في القانون الجزائري ولم تتضح في الإجتهاد القضائي، ونلاحظ أن توجه المشرع الجزائري إلى التوسيع من صلاحيات القضاء الإداري من اجل ضمان حماية أكبر لحقوق الأفراد وحرياتهم حاذيا بذلك حذو لمشرع الفرنسي.

[1]- ترجمة نص المادة لـ1/521 نقلا عن سليماني سعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص14.

[2] - Voir : LAMY Francis, dernière application du sursis à exécution (à propos d'une décision de rejet), in revue française de droit administratif, mars-avril, 2001, p371-374.

الفرع الثاني: شرط إستمرار قابلية القرار الإداري للتنفيذ:

لإمكان القضاء بوقف التنفيذ، يتعين أن يكون القرار المطعون فيه قابلا للتنفيذ وقت النظر في طلب الوقف، لأنه ومادام أساس شرعية تقرير الوقف يتمثل في مواجهة نتائج تنفيذ القرار التي يتعذر تداركها إذا ما قضى بإلغاء القرار، فهذه المواجهة تفترض أن يظل القرار قائما ونافذا حتى يقضي بوقف تنفيذه، فالشرط بديهي ومنطقي لأنه إذا فقد القرار قابليته لتوليد الآثار بصورة أو بأخرى فلن يجد وقف التنفيذ محلا يتعلق به، إذ لا يوجد ببساطة في هذه الحالة ما يوقف تنفيذه، وبذلك يصير طلب الوقف بغير موضوع، فضلا على أنه لن تكون هناك مصلحة من طلبه [1] ويفقد طلب الوقف موضوعه من هذه الناحية بـ:

1- إنقضاء أجل القرار، وذلك إذا كان محدد السريان لمدة معينة[2]

2- سحب القرار أو إلغائه إداريا، فالقرار ينقضي وتنقضي بانقضائه الخصومة بسحبه أو إلغائه بواسطة الإدارة.

3- صدور حكم بالغاء القرار، لأنه إذا كان طلب وقف التنفيذ يستهدف إرجاء تنفيذ القرار بصفة مؤقتة لحين الفصل في دعوى الإلغاء، وهو منها مشتق وبها مرتبط، فسبق صدور الحكم في الدعوى الأصلية منتهيا إلى عدم مشروعية القرار ومن ثم إنهاء وجوده يسحب بطبيعة الحال من طلب وقف التنفيذ موضوعه بما لا محل معه لنظره إذ قضى مجلس الدولة في قرار له صادر بتاريخ 2003/04/01 في قضية "ألجيريان أنترناسيونال بنك" "AIB" ضد "محافظ البنك المركزي ومن معه" بأن فصل مجلس الدولة في الدعوى المرفوعة في الموضوع يجعل طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بدون موضوع.[3] ويكون الطلب دون محل إذا قضي برفض دعوى الموضوع، وتبعا لذلك قضى مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 01-04-2003 في قضية "البنك الجزائري الدولي" ضد "البنك المركزي الجزائري" بالقول أن طلب وقف التنفيذ أصبح دون موضوع لكون مجلس الدولة رفض دعوى الإبطال وجاء تسببيه كما يلي، " أن البنك الجزائري الدولي

---

[1]- أنظر: د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص169.
PACTEAU Bernard, contentieux administratif, op.cit, p248, 249.

[2]- أنظر: د/ عمار بوضياف، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص226، 227.

[3]- أنظر: مجلة مجلس الدولة العدد رقم 06 لسنة 2005، ص84 و85.

متقاضي بواسطة ممثله القانوني، يلتمس وقف تنفيذ القرار المتخذ من طرف اللجنة المصرفية والمتضمن تعيين متصرف إداري مؤقت يتولى تسيير نشاطاته، لأن مساهمي المؤسسة وبمقتضى عريضة رامية إلى التدخل قدموا الطلب نفسه، حيث ومع ذلك وبموجب قرار صادر في اليوم نفسه، رفض مجلس الدولة الدعوى في الموضوع والرامية إلى إبطال قرار العارضين المذكور وبالتالي فالطعن أصبح دون محل...". [1]

ولقد حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم قبول طلب مقدم من طرف أجنبي (في إنتظار طرده) موقوف لدى مصالح الشرطة، والرامي إلى وقف تنفيذ القرار الأمر بحبسه، إذّ أفرج عليه قبل تاريخ تقديم الطلب أمام القاضي وذلك في قراره المؤرخ في 1976/06/11 في قضي "Moussa Konate"[2].

4- سقوط القرار إثر تغيير القانون الذي صدر لتطبيقه: وهنا يرجع سبب فقدان طلب الوقف لموضوعه إلى عمل المشرع نفسه، فالقانون الجديد هنا يكون قد حقق الغاية المستهدفة بطلب الوقف مستبقا في إدراكها للقضاء الذي سيجد أمامه الطلب مفرغا عن مضمونه.

5- زوال محل تنفيذ القرار، فلا مجال هنا بطبيعة الحالة لإعمال آثار القرار وتحقيق النتائج التي يبتغيها.

6- سبق إيقاف تنفيذ القرار، فإذا ما ثبت أن القرار موقوف التنفيذ أو مؤجل السريان لسبب أو لآخر، فطلب وقف تنفيذه يكون قد ورد في غير محله.

وقد يكون إيقاف التنفيذ أو تأجيله إداريا، فحتى تتجنب الإدارة مصدرة القرار الإداري المسؤولية في حالة حكم القضاء بإلغاء القرار لعدم مشروعيته، يمكنها وقف تنفيذ قرار إداري، ويأخذ وقف التنفيذ الشكل الصريح أو الضمني.

ويتمثل الوقف الصريح في إصدار الإدارة لقرار يوقف سريان القرار الأول مؤقتا بما يعني أن القرار الأول لن يرتب أي أثر. وتتمكن الإدارة خلال مدة الوقف من دراسة القرار محل الوقف في مشروعيته، وقد تهتدي إلى إلغاء القرار الأوّل نهائيا أو إلغاء قرار الوقف بما يؤدي في النهاية لسريان القرار الأول.

---

[1] - أنظر مجلة مجلس الدولة العدد 4، 2003، ص138، 139

[2] -voir C.E arrêt KONATE Moussa du 11/06/1976, in Monin marcel, Paris, 1995, p322.
- GOBOLDE Christian, procédure ds tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, op.cit, p194.

كما أن مقتضيات النظام العام قد تفرض على جهة الإدارة عدم تنفيذ قرارات إدارية لذلك اعترفت المادة 80 من قانون البلدية لسنة 1990 للوالي أن يطلب تعليق سريان قرار إداري مؤقتا لدواعي حفظ النظام العام، فلا يمكن مثلا تنفيذ قرار إداري يقضي بإزالة مجموعة كبيرة من السكنات الفوضوية في ظرف زمني لا يسمح بذلك. [1]

ثم أن المادة 324 ق.إ.م. سمحت للوالي أن يقدم طلبا مسببا موضوعه توقيف تنفيذ حكم نهائي أو قرار قضائي لمدة ثلاثة أشهر إذا نجم عن التنفيذ إخلال بالنظام العام، فمن باب أولى أن يتدخل لوقف تنفيذ قرار إداري. [2]

وقد يكون وقف التنفيذ السابق قضائيا بمعنى أن يكون طلب وقف التنفيذ واردا على قرار سبق أن صدر حكم بإيقاف تنفيذه، أو برفع دعوى ذات أثر موقف[3] .

7- إستنفاد تنفيذ القرار: والمقصود بذلك أن يكون التنفيذ تاما وكاملا، وتمام التنفيذ الذي يجعل طلب الوقف غير ذي موضوع ومن ثم غير مقبول، هو الذي يكون القرار قد أتى به كل ما إستهدفه من آثار، ففي هذه الحالة لن يبقى شيء من آثار القرار الإداري وبذلك يفقد الوقف محله وتنتفي المصلحة في طلبه ولا يكون للحكم به أي معنى أو فائدة، ومن ناحية أخرى فإستنفاد تنفيذ القرار على هذا النحو يتخلف به بالضرورة ركن الإستعجال في طلب وقف التنفيذ وهو أحد الشروط الموضوعية، فلا يوجد إستعجال إن كان ما يراد تفادي تنفيذه قد نفذ فعلا، ففي تمام التنفيذ يندمج عنصران لرد طلب الوقف وهما فقدان محل الطلب وهو شرط قبول شكلي، وفقدان ركن الإستعجال وهو شرط قبول موضوعي. [4]

---

[1]- أنظر بـ المادة 80 من القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية المتمم، ج.ر عدد 15 المؤرخة في 1990/04/11.

[2]- أ. عمار بوضياف القرار الإداري...، مرجع سابق، ص209، 210.

[3]- مثل دعوى الإعتراض على الحالة التنفيذية في القانون الفرنسي (قرار مجلس الدولة في 26 مارس 1982 قضية الشركة العامة للتبريد) نقلا عن لحسن بن شيخ أث ملويا المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص 187.

[4]- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص169 إلى 198.

الفصل الثاني: شروط قبول طلب وقف التنفيذ والحكم فيه:

لا تختلف دعوى الوقف والحكم الصادر فيها عن أيّة دعوى في الشروط والطبيعة إلاّ بما يفرضه طابع الإستعجال المميز لنظام الوقف من متطلبات إستهدافا لتحقيق الحكمة المرجوة منه بقدر دواعيه وحسب طبيعة وضعه، هذا الطابع المستعجل لنظام الوقف الذي فرض شروطًا خاصة وحكمًا ذا إجراءات وطبيعة متميزة. لذلك سنتطرق في المبحث الأول لشروط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ثم حكم وقف تنفيذ القرار الإداري في المبحث الثاني.

المبحث الأوّل: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري:

لطب وقف تنفيذ القرارات الإدارية شروط شكلية وأخرى موضوعية يتعين أن يستوفيها وإلاّ كان الرفض من نصيبيه.

وللشروط الشكلية لزوم إرتباط طلب الوقف بطلب الإلغاء وتفرعه عنه ولذلك سنتطرق لها في المطلب الأول.

أما الشروط الموضوعية، فتترجم دواعي الواقع والقانون التي أعطت لنظام الوقف مبرر وجوده والتي نحاول تفصيلها في المطلب الثاني.

المطلب الأوّل: الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري:

يرتبط طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية بطلب الإلغاء وجودا وعدما كأصل عام إذ لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع إلاّ أنه وإستثناءً على هذه القاعدة ولاعتبارات خاصة، يمكن تقديم طلب وقف التنفيذ في حالة التظلم الإداري وفقا للمادة 830 ق.إ.م.إ [1]

إذ يجب على المدعى أن يرفق عريضة دعواه بما يثبت إما قيد دعوى أمام جهة الموضوع أو إيداع تظلم. كما يشترط أن تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة[2] .

---

[1]- حيث تنص المادة 2/834 من القانون رقم 09/08 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه، "لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه".

[2]- أنظر المادة 1/834 من القانون رقم 09/08 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إذًا يشترط رفع دعوى الإلغاء (الفرع الأول)، أو تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية المختصة وذلك في حالة رفع طلب وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع (فرع ثان)، كما يشترط أن تقدم طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى مستقلة عن دعوى الإلغاء (فرع ثالث).

الفرع الأوّل: وجوب رفع دعوى الإلغاء

لاشتقاق طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من دعوى الإلغاء، بحكم أن هذا الطلب إنما هو فرع من طلب الإلغاء وعارض من عوارض خصومته وجب حتى تقبل دعوى وقف تنفيذ قرار إداري أن تسبق بدعوى في الموضوع مفادها طلب إلغاء القرار الإداري محل دعوى وقف التنفيذ، وعلى المدعي إثبات ذلك حتى يتأكد القاضي أنّ هناك دعوى أو قضية منشورة أمام الجهة القضائية موضوعها إلغاء القرار الإداري.[1]

أولا: التكريس القانوني لشرط رفع دعوى الموضوع:

ويشمل هذا الشرط كل حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المكرسة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي، لأنه شرط يشمل كل من حال وقف تنفيذ القرار الإداري أمام قاضي الموضوع، وحالتي طلب وقف التنفيذ إستعجاليا والمتمثلتين في حالة الإستعجال الفوري وفقا للمادة 919 ووقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الإستعجال القصوى إذا ما شكل القرار الإداري تعديا أو إستيلاء أو غلقًا إداريًا وقفا لنص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وفي حالة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أمام قاضي الموضوع كرس المشرّع الجزائري هذا الشرط بموجب نص المادة 2/834 ق.إ.م. التي تنص بـ"... لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع...".

أما في حالة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أمام قاضي الإستعجال وفقا للمادتين 919 و921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فتنص المادة 926 ق. إ. م. إ . على

[1]- د/ عمار بوضياف، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص211، 212.

أنه:"يجب أن ترفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض أثاره، تحت طائل عدم القبول، بنسخة من عريضة دعوى الموضوع".

ومن هذه المادة نلاحظ أنه في حالة طلب وقف تنفيذ أمام قاضي الإستعجال فالمشرع لم يكتف بتقديم وصل إيداع العريضة أمام جهة الموضوع وهو ما يثبت رفعها، وإنما أضاف شرط تقديم نسخة من العريضة إلى جانب عريضة طلب وقف التنفيذ وذلك ليطمئن قاضي الإستعجال إلى وجود إرتباط حقيقي بين الدعوتين، والأوجه المثارة تتسم بالجدية وهو ما لم تتضمنه المادة 834 ق.إ.م.إ. التي تشترط تزامن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المرفوعة أمام قاضي الموضوع مع الدعوى المرفوعة في الموضوع، إذ في هذه الحالة يجب على المدعي أن يرفق عريضة دعواه بما يثبت قيدها أمام جهة الموضوع، ولم يشترط أن تكون دعوى الموضوع سابقة عن الدعوى المتضمنة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وإنما يكفي إثبات وجودها حتى ولو تم قيد الدعويان في الوقت نفسه.[1]

وكان هذا الشرط قائما في قانون الإجراءات المدنية القديم إذ يمكن إستنباطه من المادتين 10/170 و2/283 ق.إ.م. فالمادة 10/170 تنص:"لا يكون للدعوى أمام المجلس القضائي أثر موقف إلاّ إذا قرر بصفة إستثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي".

في حين نصت الماد 2/283 على : « ويسوغ لرئيس الغرفة (رئيس مجلس الدولة) أن يأمر بصفة استثنائية وبناء على طلب صريح من المدعي، بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونًا بالحضور».

ويقصد بالدعوى في المادة 10/170 أعلاه دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري، كما يقصد بالقرار المطعون فيه في المادة 2/283 أعلاه، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء.

وتبعا لذلك سواء كان طلب وقف التنفيذ مرفوعا أمام الغرف الإدارية للمجلس القضائي أو أمام مجلس الدولة فيجب أن تسبقه دعوى الإلغاء مرفوعة أمام قاضي الموضوع

---

[1]- د/ بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، طبعة ثانية، منشورات بغدادي، 2009، ص439.
أنظر أيضا د فريحة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص372.

ويجب أن تكون دعوى الإلغاء قد رفعت في ميعادها القانوني وإلاّ فلا تقبل دعوى وقف التنفيذ لعدم جدوى ذلك ما دام القرار الإداري أصبح محصنا من أيّة دعوى موضوعية. [1]

ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري من شرط رفع دعوى الإلغاء:

لقد إستقر القضاء الإداري الجزائري على التمسك بشرط رفع دعوى الإلغاء، قبل رفع دعوى الوقف ويتجلى ذلك بوضوح في قرارات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا وقرارات مجلس الدولة حاليا.

1 - موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا:

لقد جسدت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا هذا الشرط في عدة قرارات ومن بينها قرارها في 16-06-1990 في قضية "بلدية عين أزال" ضد "ب. س." [2]

وجاء في تسبيب هذا القرار:" بموجب عريضة مودعة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا بتاريخ 31 جانفي 1989 إستأنفت بلدية عين أزال الأمر الإستعجالي الذي صدر عن مجلس قضاء سطيف، فصلا في المواد الإدارية الذي أمر بإيقاف الأشغال الجارية على قطعتي الأرض المتنازع عليهما ومقرر إدراج القطعتين يتم تبليغه وعليه وبدون فحص الأوجه المثارة من طرف المستأنفة.

لم يرفع المستأنف عليهم دعوى بطلان ضد مقرر الوالي المتعلق بإدراج قطعتي الأرض محل النزاع.

استقر الإجتهاد القضائي على أن القاضي الإداري لا يمنح وقف التنفيذ لقرار إداري ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع، لأن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلبا فرعيا مرتبطا إرتباطا وثيقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع".

ومن ثمة فالقرار المستأنف ضده بوقف الأشغال الجارية على قطعتي الأرض المتنازع عليهما، على مقرر إدراجها دون وجود دعوى بطلان يستوجب الإلغاء لذلك قضت المحكمة العليا بإلغاء القرار المستأنف.

1- لحسن بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص183.

2- أنظر المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول 1993، ص131 إلى 133.

إذا وحسب هذا القرار فموقف المحكمة العليا قد إستقر على أن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلبا فرعيا مرتبطا إرتباطا وثيقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع.

2- موقف مجلس الدولة:

لم يحد مجلس الدولة الجزائري عما إستقر عليه قضاء الغرفة الإداري في وجوب رفع دعوى الإلغاء قبل المطالبة بوقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا ويتجلى ذلك من خلال قرارات كثيرة نذكر منها قرار مجلس الدولة بتاريخ 07-01-2003 الغرفة الخامسة. ملف رقم 13397 قضية "ر.ل" ضد "ب.ع" ومن معه. [1]

أقر مجلس الدولة في هذه القضية مبدأ إرتباط دعوى الإلغاء بدعوى الوقف، وتتلخص وقائع القضية في إنتخاب المدعي كرئيس للمجلس الوطني للخبراء المحاسبين في شهر أكتوبر 2000 لمدة سنتين، لأنه قام بتحضير إنعقاد جلسة عامة للنقابة التي أجريت يوم 04-05-2002 والمدعي يشير إلى أن المجلس إجتمع من جديد في جلسة غير عادية تحت رئاسة السيد "ب.ع" بطريقة غير قانونية وإتخذ قرار عزله من رئاسة المجلس وتم نشر هذا القرار في الجرائد اليومية ولذا هو يلتمس وقف تنفيذ القرار التعسفي.

وأجاب مجلس الدولة بـ " من الثابت أن مجلس الدول مختص طبقا للمادة 9 من القانون 01-98 في الطعون بالبطلان المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن المنظمات الوطنية... من الثابت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل طبقا للمادة 283 من ق.إ.م " إجراء تبعيا لدعوى أصلية لبطلان القرار محل الطلب وبما أن هذه الدعوى لم ترفع فيتعين رفض الطلب شكلا".

الفرع الثاني: تقديم طلب وقف التنفيذ في حالة التظلم الإداري:

يمكن تقديم طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري دون إشتراط تزامنها مع دعوى مرفوعة في الموضوع وذلك في حالة تقديم تظلم إداري حسب ما هو مقرر في نص الماد 830 ق.إ.م.إ. وهذه الحالة تخص حالة رفع دعوى وقف التنفيذ أمام قضاء الموضوع سواء كان ذلك أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة دون تعلقها بحلة وقف

---

[1]- أنظر: مجلة مجلس الدولة العدد 4 لسنة 2003، ص135، ذات القرار المنشور في مجل مجلس الدولة العدد 6 لسنة 2005، ص84.

التنفيذ إستعجاليا إذ يشترط فيها إرفاق عريض طلب وقف التنفيذ بنسخة من عريضة دعوى الموضوع وذلك حسب نص المادة 926 ق.إ.م.إ. المشار إليها أعلاه.

وتتضمن هذه الحالة تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ثم التوجه بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلى القاضي المختص مرفقا بما يثبت تقديم التظلم.

أولا: تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار:

تصدت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لموضوع التظلم على النحو الأتي:"يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين(2) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

في حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين(2)، لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ إنتهاء أجل الشهرين(2) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض. يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة".

من خلال المادة 830 أعلاه، أراد المشرع تكريس التوجه السائد عملا بأحكام قانون الإجراءات المدنية الذي لم يعد يأخذ بالتظلم كشرط لقبول الدعوى أمام المحاكم الإدارية، إذ أصبح التظلم إختياريا للشخص المعني وله الخيار بين تقديم التظلم في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 ق.إ.م.إ. [1] وإما مباشرة دعواه دون تقديم أي تظلم باستثناء الحالات المحددة بموجب نصوص خاصة.

---

[1]- تنص المادة 829 ق.إ.م.إ.:"يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة(4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

1- القاعدة العامة:

كرس القانون الجديد مرحلة الإصلاح التي جاء بها القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990 وتم التخلي عن شرط التظلم بالنسبة للدعاوي التي تختص بنظرها الغرف الإدارية المحلية والجهوية [1].

وألغى حتى الشرط المتبقي بالنسبة للدعاوي المرفوعة أمام مجلس الدولة فلم يعد التظلم شرطًا لقبول الدعوى الإدارية كما كان واردا في المادة 275 ق.إ.م. إنما جوازيا وذلك عملا بالمادة 907 ق.إ.م.إ. التي تحيل إلى المواد من 829 إلى 832 من القانون النفسي فالقاعدة العامة إذًا هي عدم لزوم التظلم في المنازعات الإدارية وذلك لتخفيف العبء على المتقاضين وتبسيط إجراءات الدعوى الإدارية التي يشكل التظلم أحد مظاهر تعقيدها على النحو السائد قبل صدور القانون رقم 90-23 عندما كان التظلم المسبق شرطا جوهريا لقبول الدعوى.

2- الإستثناء:

رغم أن المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد فصل في مسألة التظلم وإستبعد إشتراطه من مجال الدعوى كأصل عام، غير أنه أبقى على الشرط قائما بالنسبة لبعض القضايا عملا بالنصوص الخاصة التي تفرض اللجوء إلى التظلم قبل رفع دعوى قضائية، نذكر مما بقي من تلك القوانين قانون الإجراءات الجبائية. [2]

أما الإتجاه العام الذي يعرفه التشريع الجزائري، فهو إستبعاد هذا القيد، الأمر الواضح من خلال القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة العمرانية والتعمير المعدل والمتمم، أصبح التظلم إختياريا بموجب مادته 63 بعد ما كان وجوبيا.

كما نذكر منازاعات الصفقات العمومية، أصبح التظلم في شأنها جوازيا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن الصفقات العمومية، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03-301 مؤرخ في 2003/09/11 والمرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 2008/07/24، بعدما كان التظلم وجوبيا عملا بالمادة

---

[1]- د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، 1998، ص295.

[2]- قانون الإجراءات الجبائية، صادر بموجب المادة 40 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، معدل ومتمم، ج.ر عدد 79 لسنة 2001 .

152 من الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 1967/06/17 المتضمن قانون الصفقات العمومية والمادتين 99 و100 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 1991/11/9 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم وهما النصان اللذان ألغاهما المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه.[1]

ويختلف الأثر باختلاف موقف الجهة الإدارية من التظلم، ففي حال رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين(2) لتقديم الطعن القضائي من تاريخ التبليغ أو الرد، أما في حال سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (2) فيعد سكوتها بمثابة قرار بالرفض ويبدأ حساب أجل الشهرين(2) من يوم إنقضاء أجل شهرين لرد الإدارة. ويثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة.

ثانيا: تقديم طلب وقف التنفيذ إلى الجهة القضائية المختصة مقترنا بما يثبت تقديم التظلم:

أجاز المشرع الجزائري للمتظلم ضد القرار الإداري أن يلجأ إلى قاضي الموضوع بطلب وقف تنفيذ هذا القرار محل التظلم وذلك إستثناءً على قاعدة إقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الموضوع وذلك بموجب نص المادة 834 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبذلك جاء مسايرا لموقف مجلس الدولة الذي سمح بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة تقديم التظلم، إذ في قرار له بتاريخ 18-04-2002 أمر بوقف تنفيذ قرار إداري إلى حين الفصل في مدى شرعية القرار الإداري بعد رفع دعوى البطلان أمام مجلس الدولة، وفي حالة عدم رفعها في الآجال المحددة بالمادتين 278 و280 فعالية الأمر الإستعجالي الذي أمر بوقف التنفيذ تسقط بقوة القانون، كما أمر بتنفيذ الأمر بموجب مسودته وقبل تسجيله. [2]

وتبعا لذلك إعتبر مجلس الدولة رفع التظلم ضد القرار الإداري يسمح مباشرة للمدعي أن يرفع دعوى وقف التنفيذ، دون إنتظار ردّ الإدارة عليه ودون رفع دعوى للإبطال لعدم حلول أوانها وتبعا لذلك سبب قراره كما يلي:" من المستقر عليه قضاء أن رفع التظلم المسبق

---

[1]- أنظر: نويري عبد العزيز، مستشار الدولة بمجلس الدولة، المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها دراسة تطبيقية، الجزء الأول، مجلة مجلس الدولة، عدد 08 لسنة 2008، ص78.

[2]- قرار مجلس الدولة رقم 13772، مجلة مجلس الدولة العدد 2، لسنة 2002، ص221 وما بعدها.

المنصوص عليه في المادة 275 من ق.إ.م. ضد قرار إداري يسمح لصاحبه برفع طلب وقف تنفيذه، مما يتعيّن القول أن الطلب الحالي استوفى أوضاعه القانونية فهو مقبول شكلا..."

الفرع الثالث: تقديم الطلب الرامي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية بدعوى مستقلة:

نصت المادة 1/834 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على تقديم طلب وقف التنفيذ بدعوى مستقلة مع إشتراط أن تكون متزامنة مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم الإداري حسب نص المادة 830 المذكورة أعلاه هذا بالنسبة لحالة وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع.

كما يجب أن تقدم طلبات وقف التنفيذ أمام قاضي الإستعجال الإداري بعريضة مستقلة ومرفقة بنسخة من عريضة دعوى الموضوع وذلك حسب نص المادة 926 ق.إ.م.إ. والملاحظ أنّ المشرع الجزائري في القانون رقم 08-09 قد حسم الأمر المتعلق بإشتراط تقديم دعوى مستقلة من اجل طلب وقف التنفيذ، إذ في ق.إ.م. سابقا وذلك في المادة 10/170 قد نص المشرع على أن وقف التنفيذ يكون بناءً على "طلب صريح" وليس عريضة وعمليا كان يقدم طلب وقف التنفيذ في شكل عريضة مستقلة عن عريضة دعوى الإلغاء.

أما أمام مجلس الدولة، فكانت المادة 283 ق.إ.م. قبل تعديلها تنص على أن طلب وقف التنفيذ يكون بناءً على عريضة، وإستبدلت بعبارة "طلب صريح من المدعي" وهنا يثور جدل قانوني حول تفسير الطلب الصريح، هل المقصود منه أن تتضمنه عريضة الطعن بالإلغاء أم يكون بدعوى مستقلة. لكن هذا الجدل القانوني قد زال بصـدور القـانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي حسم الموقف.

أما الوضع في فرنسا، فقد نصت المادة 119 (لائحي) من تقنين المحاكم الإدارية على تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى الإلغاء.[1]

وبالمقابل ونظرا إلى عدم تضمن النصوص المنظمة لإختصاصات مجلس الدولة في مجال الوقف لحكم مقرر لاستقلال صحيفتي الوقف والإلغاء بما يجعل الأصل هو وحدة الصحيفة[1] ، تم استخلاص عدم البطلان فيما لو إستقلت الصحيفتان أمامه.

---

[1]- فتنص هذه المادة:

« Les conclusions afin de sursis doivent être présentées par requête distincte »

ولقد حسم أمر إستقلال صحيفة دعوى طلب وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة بموجب المرسوم الصادر في 22 نوفمبر 2000 وذلك في مادته (1-522) وإشترط رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بصحيفة مستقلة مرفوقة بنسخة من صحيفة دعوى الموضوع. [2]

ويرى جانب من الفقه أن إستقلال صحيفتي الدعويين يفيد في لفت نظر القاضي إلى وجود طلب وقف التنفيذ ويسهل تحضير دعواه، كما يتفق وكون تسبيب طلب الوقف لا يقتصر على بيان أوجه عدم المشروعية في القرار الإداري محل الطعن وإنما إشتماله على ما يفيد قيام الإستعجال المسوغ للوقف وهو شرط خاص بطلبه[3].

ونتيجة لإستقلال صحيفة دعوى وقف التنفيذ، فطلب الوقف يمكن أن يقدم لاحقا لطلب الإلغاء، فيتصور في هذه الحالة إختلاف ميعاد تقديمهما، وهنا يختلف الوضع بإختلاف الفروض:

- إذا لم يقدم طلب الإلغاء أصلا في الميعاد كان غير مقبول، وبالطبع لن يقبل طلب وقف التنفيذ لأنه لا أصل يستند إليه في هذه الحالة، وسيكون القرار حصينا من الإلغاء ولا مجال لوقف تنفيذه لعدم رفع دعوى الإلغاء.
- لكن إذا قدم طلب الإلغاء في الميعاد المقرر، فيمكن طلب الوقف في أي وقت بعد ذلك، حتى بعد فوات الميعاد وإلى ما قبل الفصل في الدعوى الأصلية، وذلك لعدم النص على ميعاد خاص لتقديم طلب الوقف[4]. وعدم وجود نص محدد لميعاد تقديم طلب الوقف جعل القضاء الفرنسي يذهب بعيدا في تحديد الأجل الذي يمكن تقديم هذا الطلب خلاله، فلم يقصر فرصة تقديمه على فترة جريان الدعوى الأصلية أمام محكمة أول درجة فقط وإنما سمح بتقديمه لأول مرة أمام محكمة الإستئناف بمناسبة نظرها في طعن مقام ضد حكم محكمة أول درجة برفض دعوى الإلغاء فيعني ذلك إستمرار القرار المطعون فيه في

---

[1]- ولذا رد مجلس الدولة الفرنسي بعدم قبول طلب وقف قدم بذات صحيفة الإلغاء، على أساس أن " Aucune disposition législative ou réglementaire n’exige que devant le conseil d’Etat les conclusion afin du sursis soient présentées par requête "séparée (CEF 6juin M et Mme lorenzone, in RDP, 1985, n3, pS65)

[2] -voir VANDERMEEREN Roland, le référé- suspension, RFDA, N°2, p252.

[3]- أنظر د/ محمد فراد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص266.

[4]- أنظر د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص268 و269.

إنتاج أثاره[1]، بل غياب تحديد مثل هذا الأجل، من ناحية، ومذهب القضاء الموسع لنتائج الطابع المؤقت لحكم وقف التنفيذ وإرتباط تقدير طلب وقف التنفيذ بظروف الفصل فيه، قد سمح بإجازة تقديم طلب جديد للوقف بموضوع طلب سابق له سبق أن صدر حكم برفضه ليقدر بدوره وفق ظروف الفصل فيه، وذلك حتى لو لم يكن قد تم إستئناف حكم الرفض السابق في الميعاد. ولكن يتعين لذلك إستمرار إتصال طلب الوقف بطلب الإلغاء الأصلي، ليس بوجوب أن يكون هذا الأخير قد قدم في الميعاد على نحو ما رأينا، وإنما يجب أن لا يتضمن طلب الوقف في مثل هذه الحالات أسبابا جديدة لم يتضمنها طلب الإلغاء أمام أول درجة.

وهذا التفسير الموسع لقواعد المواعيد وتوابعها من ناحية الإعتبارات القانونية مرجعها إلى تفرع طلب الوقف عن طلب الإلغاء الذي يجب أن تكون مواعيد تقديمه كطلب أصيل هي وحدها المعمول عليها في هذا الخصوص، ومن ناحية أخرى لإعتبارات عملية ترجع أساسا إلى فائدة طلب الوقف بالنسبة لصاحب الشأن قد لا تظهر إلاّ في وقت متأخر عن ذلك الذي قدم فيه طلب الإلغاء. [2]

وإذا كان كل من القانونين الجزائري والفرنسي قد إستقر على ضرورة تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في عريضة مستقلة عن عريضة دعوى الموضوع، فالأمر يختلف بالنسبة للقانون المصري الذي ينص صراحة على وجوب تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في صحيفة دعوى إلغاء وليس في صحيفة مستقلة، وإستلزمت ذلك المادة 1/49 من قانون مجلس الدولة، ونصت على جواز القضاء بوقف التنفيذ إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى (أي دعوى الإلغاء) أي يجب إقتران الطلبان في صحيفة واحدة، ومن ثم لا يجوز ولا يقبل طلب وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إبداؤه على إستقلال أثناء المرافعة.

والنص على وجوب إقتران طلب الإلغاء وطلب الوقف في صحيفة واحدة إستحدث بالقانون رقم 6 لسنة 1952 المعدل للمادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 9 لسنة 1949،

---

[1]- وذلك بحكم Mme Morlet في 14 ماي 171، على ما يشير المفوض G envois.
[2]- لتفصيل أكثر أنظر، د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص270 و271.

وحافظت عليه من بعد كافة قوانين المجلس، والحكمة في استحداثه أرجعتها آنذاك لجنة الشؤون التشريعية بمجلس النواب إلى خطورة إجراء وقف التنفيذ[1]

لكن هذا التوجه لقي العديد من الإنتقادات من فقهاء القانون المصري من بينهم الدكتور سليمان الطماوي الذي نوه في هذا الخصوص بأنه إن كان لا يتصور ولا يقبل أن يسبق طلب وقف التنفيذ رفع دعوى الإلغاء، لاشتقاق الأولى من الأخيرة وتفرعه عنها، فعلى العكس من ذلك إذا كانت دواعي وقف التنفيذ قد طرأت بعد تقديم طلب الإلغاء فليس هناك ما يمنع شكلا من قبول طلب الوقف إستقلالا[2] .

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري:

تترجم الشروط الموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري كما سبق التنويه إليه دواعي الواقع والقانون التي اقتضت الخروج بنظام الوقف عن الأصل العام المتمثل في الأثر غير الموقف للطعن ضد القرار الإداري وأعطت لهذا الإستثناء مبرر وجوده.

ووقف تنفيذ القرارات الإدارية قضائيا، وكما سبق بيانه، إما أن تأمر به الجهة القضائية المنعقد إختصاصها للفصل في دعوى الموضوع وهي إما أن تكون المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة وفقا لنص المادة 833 ق.إ.م.إ، وإما أن يأمر به قاضي الإستعجال الإداري في حالتي الإستعجال الفوري وفقا لنص المادة 919 ق.إ.م.إ، وحالة الإستعجال القصوى حسب نص المادة 921 ق.إ.م.إ. وتختلف شروط القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري بإختلاف حالاته والتي سنحاول توضيحها في ثلاثة فروع متتالية.

الفرع الأوّل: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع:

تشمل هذه الحالة كلا من دعوى وقف التنفيذ المقدمة أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة والمنظمة بالمواد من 833 إلى 837 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية[3] ، والتي كان منصوص عليها في المادة 10/170 ق.إ.م.

---

[1]- راجح د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 240 و241.

[2]- راجع د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص256 وبعدها.

[3]- عند مقارنة نص المادة 11/170 ق.إ.م.إ، مع المادة 833 ق .إ.م.إ نلاحظ أن المشرع الجزائري قد تخلى على شرط إستبعاد القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام من إمكانية وقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية وفي هذا التوجه ضمان أكثر لحقوق وحريات الأفراد في مواجه الإدارة.

بالنسبة لطلبات وقف التنفيذ المقدمة أمام المحاكم الإدارية والمادة 02/283 فيما يخص وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة.

أما الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في هذه الحالة، فيمكن حصرها في شرطان اثنين هما شرط الضرر الصعب تداركه وشرط جدية الدفوع المثارة، وهما شرطين من خلق القضاء الإداري إذ لم تنص عليهما لا المادة 11/170 ق.إ.م.، ولا المادة 2/283 ق.إ.م.، كما لم تتضمنهما نص المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي، إلاّ أن المشرع الجزائري قد نص على هذين الشرطين بنص المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص:"عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شانه إحداث عواقب يصعب تداركها وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شانها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه".

والقاضي وحده هو الذي يقدر ما إذا كان تنفيذ القرار يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها من عدمه لكي يأمر بوقف التنفيذ أو يرفض الطلب، وهو ما عبر عنه القضاء الفرنسي بالضرر الذي لا يمكن إصلاحه أو الضرر الذي يستحق الاعتبار وعبر عنه بالضرر الجسيم وأحيانا أخرى بالضرر الحقيقي[1].

أولا: شرط الضرر الصعب تداركه:

يتعين على الهيئة الفاصلة في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري التأكد من كون تنفيذ القرار المطعون فيه يؤدي إلى ضرر يصعب إصلاحه أو تداركه لاحقا، وهذه هي الصيغة التي سادت شيئا فشيئا ، ويبدو الاجتهاد القضائي قد إستقر على إعتبار الأمر كذلك، إذا ما أدى تنفيذ القرار سواء بالنسب لحالة الأماكن أو في الميدان الإجتماعي أو مجال الحريات إلى نتائج يصعب جبرها أو تداركها فيما بعد بالرجوع إلى الحالة الأولى.[2]

1- أنظر: عمار بوضياف، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص216.

2- بن ناصر محمد، إجراءات الإستعجال في المادة الإدارية، مرجع سابق، ص22.

والوقت الذي ينظر فيه إلى مدى صعوبة جبر أو تدارك نتائج التنفيذ هو وقت صدور الحكم بإلغاء القرار، بمعنى أن يكون من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه أن تترتب عليه نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضي بالغاء القرار، لأن مقتضى الإلغاء أن يعتبر القرار كأن لم يكن من لحظة صدوره فيعود بالتبعية ما كان إلى ما كان عليه، وإنتفاء إمكانية إعادة الحال إلى ما كان عليه تنفيذا لحكم الإلغاء هو بالتحديد ما يتعذر تداركه ويستلزم إجتناب حدوثه بطريق وقف التنفيذ المؤقت.(1)

ويتحدد نطاق الضرر الصعب تداركه من ناحية مدى إمكان الإصلاح العيني، ومن ناحية أخرى بمدى إمكان الإصلاح بطريق المقابل المادي.

وينصرف التعذر وبطبيعة الحال إلى موانع الإصلاح المادية والقانونية إذا ما ألغى القرار المطعون فيه وكان يجب بالتالي أن يعود الحال إلى ما كان عليه وكأن القرار لم يصدر قط، ومن هذه الناحية يقوم التعذر بالنسبة للنتائج التي يستحيل إصلاحها عينا بإعادة الحال إلى ما كان عليه.

ثم ينتقل بعد ذلك ومتى قام التعذر على الصورة الأولى إلى البديل الطبيعي وهو إمكان الإصلاح بطريق المال، فيكون التعذر قائما في هذه الحالة إذا ما عجز المال على الإصلاح أي بالنسبة للنتائج التي لا يعوضها المال ولا يتسنى إصلاحها بالتعويض عنها ماديا، ولا يشترط لذلك عدم كفاية التعويض لإصلاح مجمل نتائج التنفيذ، وإنما قدرها الأهم كاف لقيام التعذر وعليه إذا كان المال لا يصلح إلاّ جزءا يسيرا من الضرر اللاحق بصاحب الشأن، فلا يكون مانعا من الوقف. معنى ذلك بالمقابل أنه لا تعذر ومن ثم لا إستعجال عندما يكفي المال تعويضا عن أثار التنفيذ فيما لو ألغي القرار المطعون فيه، وعندما تكون هذه الآثار ذاتها متمثلة بالتحديد في أضرار مادية محضة.(2)

ولقد كرس القضاء الجزائري شرط الضرر الصعب تداركه في عدة قرارات، ففي قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 10-07-1982 نجدها تقرر ما يلي: " من

---

[1]- أنظر د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص279.
Voir CHIVERINI Philipe, MARDSSON denis, tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, L.G.D.j, Paris, 1996, p136.

[2]- أنظر د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص281 و 283.

الثابت فقها وقضاءً أن الأمر بالتأجيل يعد إجراءً إستثنائيا، ولا يمكن الأمر به إلاّ إذا كانت من شأن تنفيذ القرار الإداري التسبب في خلق ضرر يصعب إصلاحه"[1].

كما قضى مجلس الدولة (الغرفة الخامسة) في قرار له بتاريخ 14-08-2002 بوقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 28-03-2001 تحت رقم 42 من مصالح الشرطة إلى حين الفصل في مدى شرعيته لأنه قد يسبب للمدعي أضرارًا لا يمكن إصلاحها في حالة إبطاله (يتعلق الأمر بقرار طرد أجنبي من التراب الوطني) وكان تسبيب مجلس الدولة لقراره كما يلي: " ثابت مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة وهي وزارة الداخلية، كما لم يبلغ للمدعي ومن ثم يحتمل إبطاله ويجعل دفوع المدعي جدية مما يتعين قبولها والطلب معا، علما أن تنفيذ القرار هذا قد يسبب أضرارًا لا يمكن إصلاحها في حالة إبطال القرار..." [2]

وفي قرار سابق لمجلس الدولة بتاريخ 28-06-1999 قضية "والي ولاية سعيدة" ضد "ب -ع" عبر عن هذا الشرط بعبارة "أن القرار الإداري يمكن ان يؤدي إلى نتائج سلبية وخسائر معتبرة"[3] ، ويتعلق الأمر هنا بقرار أصدره والي ولاية سعيدة في 06-02-1996 يتضمن وقف عملية الحرث الخاصة بمائة فلاح على الأرض التي إستفاد منها هؤلاء وكان تسبيب مجلس الدولة لقراره كمايلي:"ومادام المستأنف عليهم حاليا هم فلاحون ويمارسون مهنتهم في أوقات محددة فمنعهم من الحرث يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية وخسائر معتبرة...".

ويتمثل الضرر هنا في كون الفلاحين صرفوا مبالغ معتبرة في تهيئة الأرض وتحضير الأسمدة وحفر الآبار وشراء المواشي ومنهم من حرث وزرع الأرض بالعلف ومنعهم سيؤدي إلى إهلاك الماشية وإفلاس بالنسب لمائة فلاح وهي خسارة معتبرة وجسيمة لا يمكن إصلاحها أو على الأقل يصعب إصلاحها.[4]

---

[1]- قرار منشور في المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني لسنة 1989، ص193 وما بعدها.

[2]- قرار منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 2 لسنة 2002 ، ص221 وما بعدها.

[3]- قرار غير منشور نقلا عن لحسن بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص197.

[4]- أنظر: لحسن بن شيخ أث ملويا، المتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص75 إلى 78.

وشرط الضرر الصعب تداركه مكرس أمام القضاء الفرنسي أيضا، فمجلس الدولة في قرار له بتاريخ 1976/06/11 في قضية "Moussa Komate" قد أشار إليه. وتتلخص وقائع هذه القضية أنه بتاريخ 15-04-1976 إضافة إلى القرار الرامي إلى وقف السيد Konate إتخذ وزير الداخلية قرارًا أخر يتضمن إلزام الطاعن بمغادرة الإقليم الفرنسي إبتداءً من 18-04-1976.

وإثر ذلك وإلى جانب طلب وقف تنفيذ قرار الوقف المشار إليه أعلاه، والذي حظي بالرفض من طرف مجلس الدولة، تقدم السيد Konate بطلب وقف تنفيذ قرار الوزير المتضمن إلزامه بمغادرة الأراضي الفرنسية إبتداء من 18-04-1976 وبالموازة رفع دعوى تجاوز السلطة أمام المحكمة الإدارية لباريس لإلغاء القرار المطعون فيه وبتاريخ 1976/06/11، فصل مجلس الدولة في هذا الطلب وجاء في قراره:"... فيما يتعلق بالطلبات الرماية إلى وقف تنفيذ قرار وزير الداخلي المؤرخ في 1976/04/15 والذي تم طلب إلغائه بموجب دعوى تجاوز السلطة أمام المحكمة الإدارية لباريس بتاريخ 1976/04/20 من طبيعته أن يرتب أثارا في مواجهة الطاعن كلما طال سريانه.

ومن ثمة، فالظروف التي أرغم عليها السيد "Konate" من مغادرة الإقليم الفرنسي بتداءً من تاريخ 1976/04/18 ليست من طبيعتها أن تنفي محل طلبات الطاعن التي تقدم بها أمام مجلس الدولة بتاريخ 1976/04/20، والمتضمنة طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحكمة الإدارية لباريس وهذه الطلبات مقبولة.

إن الأضرار التي ستلحق بالسيد "Konate" والمترتبة عن بقاء تنفيذ قرار 1976/04/15 ساري المفعول، من طبيعتها أن تبرر وقف تنفيذ هذا القرار، لأن واحدًا على الأقل من الوسائل التي أثارها الطاعن كسند في طعنه لتجاوز السلطة التي تقدم بها أمام المحكمة الإدارية لباريس، من طبيعتها أن تبرر إلغاء القرار المؤرخ في 1976/04/15.

وعليه، وفقا لظروف القضية، يوقف تنفيذ القرار المؤرخ في 1976/04/15 والمتضمن الأمر بمغادرة الأراضي الفرنسية".

من خلال هذا القرار يتضح لنا جليا أن طلب وقف تنفيذ قرار إداري مرتبط بشرط جوهري، يتعلق بالآثار التي سيحدثها هذا القرار في حالة بقاء سريانه ويجب أن تكون هذه الأثار والأضرار التي ستلحق الطاعن وخيمة ولا يمكن إصلاحها حتى يبرر طلب وقف التنفيذ [1] والملاحظ أنه في فرنسا وقبل النص صراحة على هذا الشرط في المادة 4/54 من مرسوم 30 يوليو 1963 بشأن مجلس الدولة والذي قنن وجوده، لم يظهر بصريح العبارة في قضاء مجلس الدولة إلاّ متأخرا.[2]

ثانيا: استناد طلب وقف التنفيذ إلى أسباب جدية من شانها تبرير إلغاء القرار الإداري:

يجب على العارض إثارة دفع جدّي على الأقل يوحي باحتمال صدور قرار لصالحه في الموضوع.

يهدف هذا الشرط إلى منع وقف التنفيذ بالنسبة للذين يسلكون طعونا تسويفية مفتقرة بصورة جلية إلى الأساس القانوني، وفتح المجال أمام الذين يوحي طعنهم، بما لا شك فيه، أن إلغاء القرار نتيجة محتملة جدا أو شبه مؤكدة، وعدم تنفيذ هذا القرار يكون في هذه الحالة لصالح الإدارة نفسها.

ويقصد بالدفوع الجدية الحجج التي تثار خلال أول دراسة لها موقف في ذهن القاضي، لكن القاضي لا يملك في هذه المرحلة من الإجراءات ولاية تقدير حجج العارض والتطرق لموضوع الدعوى التي مازالت لم تدرس برمتها وعليه لا يمكن لقرار الوقف المساس بالقرار في الموضوع[3]

وهذا الشرط من خلق القضاء الإداري إذ أخذ به وجعله شرطا أساسيا للنطق بوقف التنفيذ، ولقد عبر عن ذلك مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 2002/04/30 في قضية "د حمام

---

[1]- سليماني سعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص139.

[2]- كان حكم "de Bussière" في 22 أفريل 1872 هو اول أحكام مجلس الدولة التي أشارت إلى الأسباب التي يقوم عليها الطعن بالإلغاء في توسيع القضاء بالوقف، ولكن دون نعت هذه الأسباب باصطلاح الجدي، وسيظهر الشرط بعد ذلك صراحة في تقرير مفوص الحكومة "Marguerie" حول قضية "Sœurs hospitalieres de l’hotel dieu de Paris" في 23 نوفمبر 1988 ولكن الحكم نفسه لم يصرح به، وسيكون التصريح به لأول مرة في حكم "chambre des matières de la vienne" في 19 نوفمبر 1948، ولم يصبح ترديد هذا الشرط في الأحكام أمرا جاريا إلاّ بعد الإصلاح القضائي الذي سيأتي في عام 1953 ولتفصيل أكثر حول الموضوع راجع، د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص438 إلى 459.

[3]- بن ناصر محمد، إجراءات الإستعجال في المادة الإدارية، مرجع سابق، ص21.

خضير" ضد "مديرية الضرائب لولاية عنابة" بقوله:"إنّ وقف التنفيذ ينبغي أن يؤسس على أوجه جدية من شأنها أن تحدث شكوكًا فيما يخص الفصل النهائي في النزاع"[1].

ويكون من شأن الوسائل التي يقحمها المدعي أن تحدث في ذهن القاضي شكوكا بشأن مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، ولذلك يفحص القاضي ذلك القرار ويعاين إن كانت به عيوب.

وفي هذه القضية تبين لمجلس الدولة أن الوسائل غير جدية لهذا قضى بعدم تأسيس الطلب.

وفي قرار أخر لمجلس الدولة بتاريخ 2002/04/30، تبين له وجود وسائل جدية، وقضى بوقف تنفيذ مقرر وزير العدل إلى حين الفصل في موضوع النزاع، وتتمثل تلك الوسيلة في كون ذلك المقرر خرق حقا من حقوق الدفاع المضمون دستوريا، ويلاحظ هنا أن مجلس الدولة أشار إلى عدم مشروعية المقرر أعلاه حتى يبرر النطق بوقف التنفيذ، وجاء تسبيبه كما يلي:" إنّ المدعية تلتمس وقف تنفيذ مقرر العزل الذي إتخذه وزير العدل تجاهها أنها تثير الإجراءات الشكلية بما أنها لم تستلم إستدعاء اللجنة التأديبية إلاّ بتاريخ 14- 02- 2001 من أجل حضور جلسة 22-02-2001.

أنها تقدم للنقاش شهادة من قابض البريد والمواصلات التي يتبين منها أنه تم التأشير على الرسالة يوم 13-02-2001 وتم تسليمها يوم 14-02-2001، ودون الحاجة إلى فحص الأوجه المثار، فالنظام الداخلي لغرف الموثقين ينص على أن تاريخ الإستدعاء للمثول أمام اللجنة التأديبية لا يمكن أن يقل عن 12 يوما كاملة، وهذه القاعدة من النظام العام، وعدم إحترامها يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا وبالتالي يبرر وقف التنفيذ... "[2].

وفي قرار سابق لمجلس الدولة بتاريخ 28-11-2000 في قضية المؤسسة العمومية لإحياء الممتلكات الغابية لولاية شلف ضد محافظ الغابات لولاية شلف، قضى بإيقاف تنفيذ القرار الإداري الصادر عن وزارة الفلاحة بتاريخ 2000/05/15 إلي حين الفصل في

---

[1]- قرار منشور في مجل مجلس الدولة، العدد 2، 2002، ص224 و225.
[2]- قرار منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002، ص226 و227.

دعوى الإبطال المطروحة على مجلس الدولة، وأكد بان دفوع المدعي جدية، لكن دون الإشارة إلى مضمون الطابع الجدي لها، وجاء تسبيب القرار كما يلي "حيث يتبين من الملف أنه تم تحويل مشتلة تنس لفائدة المدعية بموجب مقرر وزاري مؤرخ في 1984/11/07 وتم استغلالها وإستثمارها منذ تسليمها الفعلي، غير أنه برسالة مؤرخة في 30-05-2000 تم تبليغ المدعية بمقرر وزاري صادر بتاريخ 15-05-200 يتضمن إلغاء مقرر الإستفادة الصادر في 1984/11/07، أن المدعية قامت برفع تظم إداري بتاريخ 2000/07/23 ورفعت طعنا بالبطلان أمام مجلس الدولة في 2000/09/30 تحت رقم 6814، وتلتمس وقف تنفيذه لكونه قد يتسبب في أضرار لا يمكن إصلاحها خاصة مصير عملها ، ودفوع المدعي جدية، مما يتعين قبولها والطلب معا..."[1]

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الإستعجال الفوري:

يتميز وقف تنفيذ القرارات الإدارية عملا بالمواد من 833 إلى 837 ومن المادة 910 إلى 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، عن وقف التنفيذ المنظم بموجب المادة 919 من القانون نفسه من عدة أوجه، إذ ينفرد وقف التنفيذ وفقا للمادة 919 لكونه يأمر به في مواجهة قرار إداري ولو بالرفض، ويامر به قاضي الإستعجال وليس قاضي الموضوع، وفقا لنص المادة 918 ق.إ.م.إ.، ووقف التنفيذ في هذه الحالة يتعلق بقضايا الإستعجال الفوري "Référé d’urgence" ، وهو نظام لوقف التنفيذ إستحدث بموجب القانون رقم 08-09 المذكور سابقا، مسايرا في ذلك ما توصل إليه المشرع الفرنسي من خلال القانون رقم 57/2000 المؤرخ في 2000/06/30 المتعلق بالإستعجال أمام الجهات القضائية الإدارية والذي دخل حيز التنفيذ في 2001/01/01 وإن كان المشرع الفرنسي قد تخلى على نظام وقف التنفيذ التقليدي والذي كان من إختصاص قاضي الموضوع والمتميز بشروط موضوعية صعبة التحقيق وإستبداله بنظام أكثر مرونة وذلك من أجل ضمان أكثر لحقوق

---

[1]- قرار غير منشور مأخوذ من مذكرة للأستاذ زهرة مصطفى، تحت عنونا الدعوى الإستعجالية في المجال الإداري، ص48، نقلا عن لحسن بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص201.

وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة العامة، إلا أن المشرع الجزائري مقتفيا بنظيره الفرنسي قد اخذ بالجديد دون ترك نظام وقف التنفيذ التقليدي.

ويشترط المشرع لوقف تنفيذ القرار الإداري في هذه الحالة توفر ظرف الإستعجال المبرر لوقف التنفيذ، و يظهر للقاضي من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار[1] [2] .

أولا: شرط الإستعجال:

نصت المادة 1/919 ق.إ.م.إ بصفة صريحة على شرط الإستعجال، إلا أنّ المشرع لم يحدد المقصود بهذه العبارة، وترك ذلك للسلطة التقديرية للقاضي الإداري من خلال فحص كل حالة على حدّةٍ.

وإنتهج بذلك نهج نظيره الفرنسي، وإذا كانت المادة 54 من مرسوم 1963/07/30 إشترطت للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون من شأن تنفيذه إلحاق أضرار يصعب تداركها بالنسب للمعني بالقرار الإداري، فالمادة لـ 1/521 من القانون 597/2000 الصادر بتاريخ 2000/06/30 تخلت على هذا الشرط وإستبدلته بشرط الإستعجال، إلاّ أن المشرع لم يحدد المقصود بعبارة الإستعجال، وترك ذلك للسلطة التقديرية للقاضي الإداري من خلال فحص كل حالة على حدة وكانت للقاضي الإداري فرصة لتحديد مفهوم الإستعجال، وذلك من خلال قراره المؤرخ في 2001/01/19 في قضية " Confédération nationale des radios libres" وجاء في تسبيب هذا القرار على أنه:"يظهر من خلال نص المادة لـ 1/521 مقارنة بالمادة 54 من المرسوم 1963/07/30، أن شرط الإستعجال الذي إشترط في إتخاذ إجراء وقف التنفيذ، يجب أن ينظر إليه أنه متوافر عندما يكون القرار الإداري المطعون فيه يمس بصفة خطيرة ومباشرة المصلحة العامة أو وضعية الطاعن أو المصالح التي يدافع عنها، ويعود لقاضي الإستعجال الذي طلب منه إتخاذ إجراء وقف التنفيذ أن يقدر

[1]- تنص المادة 919 من القانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الإستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف أثر معينة منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شانه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار...".

[2]- أنظر جمال نجيمي، القضاء الإداري الإستعجالي بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي مجلة الفكر البرلماني العدد 11 لسنة 2007، ص111.

صراحة أخذا بالإعتبار الدفوع التي يثيرها الطاعن، إذا كانت من طبيعتها أن تشكل حالة إستعجال ومن ثمة الأمر بوقف تنفيذه دون إنتظار الفصل في موضوع الدعوى..." [1]

ويتضح من خلال هذا القرار أن تحديد مدى توافر شرط الإستعجال من إختصاص القاضي الإداري، ولا يتسنى تحديده إلاّ حسب ظروف كل حالة وملابساتها وخصوصيتها وفق ما يصاحب القرار من الظروف والملابسات وحسب الظاهر من الظروف القائمة وظروف الشخص المعني وطبيعة الموضوع المتعلق به القرار، على أنه إذا كان تقدير مدى قيام عنصر الإستعجال مرتبطا بالضرورة بأحوال وظروف كل حاجة إلى حدة فإنه يعد أمرا نسبيا قد تختلف فيه وجهات النظر من قاضي لآخر حسب الزاوية التي ينظر منها هذا أو ذاك إلى الموضوع، كما أن الأضرار التي يمكن أن تعتبر في ظروف زمنية ومكانية وإجتماعية معينة على درجة من الأهمية، يتوفر بها الإستعجال المسوغ للوقف قد لا تعتبر كذلك في ظروف مغايرة والعكس بالعكس.[2]

ثانيا: وجوب إثارة شك جدي حول مشروعية القرار الإداري محل الطعن:

نصت على هذا الشرط المادة 919 ق.إ.م.إ. "... ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شانه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار..." والتي تقابل المادة لـ 1/521 من القانون الفرنسي رقم 597/2000 الصادر بتاريخ 2000/06/30 وبها قد تخلى المشرع الفرنسي عن إشتراط تقديم وسيلة جدية تبرر إلغاء القرار المطعون فيه وإستبدالها بإشتراط وجود وجه خاص من شانه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار، ويظهر الفرق واضحا بين مصطلح وسيلة جدية "un moyen sérieux" وبين عبارة شك جدي " un doute sérieux" لأنّ الأول يتعلق بدفع قانوني، الذي من شانه أن يبرر إلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ، أما الثاني، فهو إثارة الشك في عدم مشروعية القرار، وللقاضي سلطة

[1] -أنظر سليماني سعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص 139 إلى 141

[2] - voir : TOUVET Laurent, premières applications des nouvelles procédures de référé (conclusions sur conseil d'Etat, section, 18 et 19 janvier, 2001 confédération nationale des radios libres…) in RFDA N° 2, 2001 p 381, 382.

تقديرية في تحديد وبيان مدى توفر شك في السبب المثار وذلك بإجراء فحص دقيق في الدفوع المثارة[1]

ونلاحظ التقيد بالشك الجدي حول مشروعية القرار الإداري محل الطعن بدل شرط الوسيلة الجدية يؤدي إلى التوسع في حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لأن شرط الجدية بوضعه المتقدم يبدو كعنصر توازن بين صالح الإدارة التي يجب أن لا يوقف تنفيذ قراراتها ولا تلغي إلاّ لعدم مشروعيتها تيقنا أو رجحانا، وصالح المتعاملين معها الذي يترجمه في نظام الوقف عنصر الإستعجال.

ويكون إستخلاص وجود الشك الجدي حول مشروعية القرار الإداري محل الطعن بالإستخلاص حسب الظاهر من الأوراق، إذ تنص المادة 919 ق. إ. م.إ. سالفة الذكر "... متى ظهر له..." أي دون التعمق في الدراسة بل التقيد بالظاهر يكفي، ومادامت الأسباب الظاهرة تكفي لإثارة شك حول مشروعية القرار، ويعني التقيد بالظاهر عدم التعمق والتغلغل في فحص موضوع الدعوى[2] .

الفرع الثالث: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري في حالة الإستعجال القصوى:

الأصل العام أن القضاء الإستعجالي الإداري في حالة الإستعجال القصوى غير مختص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، ولا يملك هذه السلطة، ولا شأن له بالمنازعات التي تخص تنفيذ القرارات الإدارية، بل أكثر من ذلك لا يجوز له أن يعترض سبيل تنفيذ أي قرار إداري ولو بطريقة غير مباشرة. كأن يكون الإجراء الذي أمر به في النزاع المطروح عليه من شانه أن يعرقل حسن تنفيذ قرار إداري. سواء كان هذا القرار متعلقا مباشرة بالمنازعة، أو متعلقا بها بطريقة غير مباشرة أو منبت الصلة بها وهذا ما فرضه نص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص:"في حالة الإستعجال القصوى يجوز لقاضي

[1]- أنظر سليماني سعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص142

[2]- أنظر د/ محمد فراد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص503، 510.

الإستعجال أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري بموجب أمر على عريضة ولو في غياب القرار الإداري المسبق".

إلاّ أنه إذا إتسم القرار الإداري بعدم مشروعية صارخة، من شأنها أن تزيل عنه الصبغة الإدارية، وتحوله إلى عمل إعتداء مادي، زالت عنه الحصانة ليكون محل دعوى إستعجالية وإختص قاضي الإستعجال الإداري بأن يتخذ أي إجراء لوقف فعل الإعتداء المادي، ولو أدى ذلك إلى اعتراض تنفيذ القرار، سواء مباشرة كأن يكون منطوق الأمر الإستعجالي بوقف تنفيذ القرار محل الدعوى، أو بطريقة غير مباشرة كوضع حد لآثاره أو إزالتها نهائيا أو جزئيا كالأمر بالرد أو التسليم أو وقف الأشغال إلى غير ذلك من الإجراءات التي يمكن أن يؤمر بها.

والإعتداء المادي قد ينصب على حق الملكية العقارية فيكون غصبا أو يتضمن غلقا لمحل لأحد الأفراد، فيسمى بالغلق الإداري غير المشروع، وباقي أنواع الإعتداء الأخرى تشكل تعديا وهذه الحالات لوقف التنفيذ مقررة بموجب المادة 2/921 ق.إ.م.إ. التي تنص:"وفي حالة التعدي أو الإستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه" وسنحاول تفصيلها كل حال على حدةٍ.

أولا: التعدي La voie de fait

1- مفهوم التعدي:

لم يحدد المشرع الجزائري ولا الفرنسي أو المصري مفهوم التعّدي ولم يحدد حتى أهم الشروط والأسباب للقول به، تاركا ذلك للقضاء بإعتباره أصل نظرية التعدي، وقد تنازع في تحديد مفهومها ومداها كل من القضائيين الإداري والعادي، فتوسع القضاء العادي في مدى هذه النظرية لتشمل حتى القرارات الإدارية، وهو ما عرف بنظرية إنعدام القرارات الإدارية معتبرًا أي عمل صادر عن الإدارة إذا ما شكل تعديا فقد صفته الإدارية وإنحدر إلى مرتبة لا يمكن إحترامه معها على أنه عمل سلطة عمومية محصن من رقابة القضاء العادي، بل هو عمل مادي منبت الصلة بأعمال السلطة الإدارية، وحينئذ يكون القاضي العادي مختصا بمحاكمة الإدارة باعتباره القاضي المختص بحماية حقوق الأفراد وحراسة

حرياتهم[1]، بينما حاول مجلس الدولة الفرنسي الحد من مدى نظرية التعدي ليكون مقصورا على الأعمال المادية فقط، دون أن يشمل الأعمال القانونية، أهمها القرارات، محاولا إنكار نظرية إنعدام القرارات الإدارية، حتى لا تتجرد من الصفة الإدارية ليبقى مختصا بنظرها[2]، إلاّ أن مشكلة الإختصاص بين القضائين، لا تثور في الجزائر، باعتبار المشرع قد أخذ بالمعيار العضوي لتحديد إختصاص القضاء الإداري فيما عدا ما إستثنى بنص صريح.

والمفهوم القضائي للتعدي قد ورد بأحكام صادرة عن القضاء العادي وقرارات عن القضاء الإداري وأخرى عن محكمة التنازع الفرنسية، وإعتبر القضاء العادي أي عمل تقوم به الإدارة حتى وإنّ كان قرارا إداريا، يمس الحريات العامة أو حق الملكية الخاصة دون مقتضى في القانون أو اللوائح، حتى وإن كان العيب ليس ظاهرا، أو لم يحترم الشروط الشكلية والإجرائية المقررة يعد تعديا ماديا، أما مجلس الدولة الفرنسي، ففي قرار له صادر بتاريخ 1949/11/18 إعتبر التعدي تصرفا صادرا عن الإدارة ويظهر أنه لا يدخل في صلاحياتها المخولة لها قانونا[3] مع حصر مفهوم التعدي في الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة، دون القرارات الصادرة عنها.

أما محكمة التنازع، فحاولت التوفيق بين الإتجاهين اللذين قال بهما القضاء، إذ بعد أن كانت تخلط بين الإعتداء المادي والغضب وإنعدام القرارات الإدارية في قرارها الصادر بتاريخ 1879/06/14 الذي إعتبر كل عمل تقوم به الإدارة بما في ذلك القرارات التي تمس -على خلاف القانون- الملكية الخاصة للأفراد أو حرياتهم العامة، يكون حالة من حالات أعمال التعدي المادية، تأسيسا على أنه لا يجوز للسلطات الإدارية الإعتداء على الحقوق والحريات بغير رخصة من القانون، وإلاّ تجردت أعمالها في هذا الشأن من صفتها الإدارية، إلاّ أنها أعادت النظر في رأيها هذا من خلال ما يستخلص من قرارها الصادر بتاريخ 17-02-1947 إذ قصرت أعمال الإعتداء المادي، على أعمال التنفيذ بسبب بطلان السند أو

---

[1]- د/ سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1976 ، ص382.

[2]- د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، الطبعة 3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص226

[3]- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مرجع سابق، ص168.

بطلان الإجراءات إلاّ أن القرار في حد ذاته لا يكون منعدما إلاّ إذا كان غير ممكن رده في الظروف التي صدر فيها إلى نص في القوانين واللوائح يرخصه ويجيزه[1] .

وقد عرفت محكمة التنازع في 1955/06/13 التعدي بقولها :"التعدي تصرف صادر عن الإدارة لا يمكن ربطه بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي..."[2] ومن خلال ما سبق يمكن القول أن التصرف الصادر عن الإدارة يشكل تعديا كلما كان هذا التصرف فيه مساس بحق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية، وغير مرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها. [3]

2- طبيعة الأعمال الإدارية التي تشكل فعل التعدي:

يمكن التمييز بين نوعين من التعدي، فهناك التعدي الناشئ عن القرار الإداري وهناك التعدي الناشئ عن أعمال مادية.

أ- **التعدي الناتج عن أعمال مادية**: الأعمال المادية للإدارة كما سبق القول هي أعمال يومية الإدارة متعددة ومتنوعة ولا يمكن حصرها، إلاّ أنه في مجال تحديد طبيعة التعدي يمكن أن نقسمها إلى طائفتين منها المرتبطة بتنفيذ القرارات الإدارية وأخرى غير مرتبطة بها.

أ-1- الأعمال المادية المرتبطة بتنفيذ القرارات الإدارية: وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذا للقرارات الصادرة عنها، وتمس بشكل صارخ حقوق الأفراد وحرياتهم، فتشكل فعلا من أفعال التعدي إذا إتسمت بما يلي:

- عدم قابلية القرار للتنفيذ: تشكل أعمال تنفيذ القرار الإداري إعتداء ماديا إذا كان القرار محل التنفيذ غير قابل للتنفيذ، كأن يكون ملغى إداريا أو قضائيا أو كانت صلاحيته قد إنتهت، كالقرار الذي يمنع الصيد أثناء فترة التكاثر، وإذا إنتهت هذه المدة أصبح القرار في حكم العدم، وكل عمل مادي تنفيذي يستند إليه خارج فتر صلاحيته يشكل إعتداء ماديا ويشكل التنفيذ إعتداء ماديا إذا كان القرار المطعون فيه بالإلغاء، في الحالة التي يكون

[1]- د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص234 و235.
[2]- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مرجع سابق، ص169.
[3]- محمد الصالح بن أحمد خراز، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، بحث لنيل درج الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص138.
أنظر أيضا: فريجة حسين، الإستعجال الإداري في أحكام القضاء الإداري الجزائري، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2، 2003، ص39.

فيها للطعن بالإلغاء أثر موقف، كما نصت على ذلك المادة 13 من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة المشار إليه سابقا.

- عدم شرعية وسائل وإجراءات التنفيذ: وفي هذه الحالة يكون القرار قائما ونافذا، إلاّ أن الإدارة لم تحترم الإجراءات القانونية الواجب إتباعها لتنفيذها، كأن تلتجئ للتنفيذ الجبري في غير الحالات التي يجيزها القانون، أو تبررها الضرورة والظروف المحيطة بإصدار القرار، أو كأن يوجب القانون تبليغ القرار كما في الحالة التي تنص عليها الماد 4/79 من قانون البلدية[1] إلاّ أن الإدارة تهمل ذلك وتتجه مباشرة لتنفيذ القرار دون تبليغه لما في ذلك من إنتهاك لحق الفرد في العلم بالإجراءات المتخذة بشأنه، وإنتهاك لحق الدفاع . ويتحقق التعدي إذا ما إستعملت الإدارة وسائل تبدو عدم ملاءمتها صارخة كأن تعهد لهدم حائط أيل للسقوط بواسطة المتفجرات، مما يلحق أضرارا أكيدة بالجوار، ولا تستدعي هذه الوسيلة وضعية الحائط التي دفعت الإدارة لهدمه، أو إذا كانت الوسيلة يمنعها القانون أو تأباها كرامة الإنسان، كحجز الأشخاص حتى لا يعترضوا تنفيذ قرار إداري.

كما يتحقق الإعتداء المادي إذا ما تجاوز التنفيذ القرار تجاوزا خطيرا، كتنفيذ القرار الذي يتضمن إحصاء المباني التي تمت بدون رخصة، فتعمد جهة التنفيذ إلى هدم تلك المباني باعتبارها نتيجة حتمية للبناء بدون رخصة.

أ-2- الأعمال المادية غير المرتبط بالقرارات الإدارية:

وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون وجود قرار سابق يأمر بها، ولكنها تشكل وظيفة تلك الإدارة كأعمال التدريس اليومية في الجامعات والمدارس، وأعمال التدريب في الثكنات... إلخ.

ويمكن أن تشكل هذه الأعمال إعتداء ماديا، إذا ما إنطوت على عدم مشروعية صارخة ومست حقوق أو حريات الأفراد [2]

1- أنظر المادة 4/79 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية.

2- لتفصيل أكثر راجع محمد الصالح بن احمد خراز، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري.... مرجع سابق، ص135 إلى 141.

ب- التعدي الناتج عن القرارات الإدارية:

الأصل أن التعدي يرتبط بالأعمال المادية للإدارة، دون أعمالها القانونية، فالقرار ومهما يكن مخالفا للقانون، إن لم يكن متبوعا بتنفيذ لا يشكل عمل إعتداء مادي، ولأنه لن يمس بذاته أي حق أو حرية للأفراد إلاّ إذا وضع موضع التنفيذ، هذا ما يمكن أن نتصوره نظريا وهو الشيء الذي دافع عنه مجلس الدولة الفرنسي لإستبعاد نظرية إنعدام القرارات الإدارية كما تطرقنا لذلك في موضع سابق.

إلاّ أننا نعتقد أن هناك فرقا بين الإنعدام والتعدي، فالإنعدام مؤداه أن القرار كأن لم يكن يجوز للأفراد عدم الإمتثال له، ولا يرتب أي أثر في مواجهة المخاطبين به، ولا يعامل على أنه قرار إداري، أما التعدي، فهو عيب صارخ يلحق القرار ويمس بحقوق وحريات الأفراد.

وصحيح أن القرار في حد ذاته لا يمس الحقوق والحريات إلاّ إذا تبعه تنفيذ، وعندئذ يشكل التنفيذ عمل إعتداء المادي، يمكن أن يطلب وضع حد له أمام قضاء الإستعجال الإداري، لكن فلنتصور أن قرارا يمنع فردا من دخول مقر البلدية، وإمتنع هذا الشخص بإرادته الدخول تحاشيا للموقف الحرج الذي يمكن أن يتعرض إليه، فأين هو التعدي في هذه الحالة، هل هو القرار في حد ذاته، أم التنفيذ الإختياري الذي إلتزمه الشخص؟ وإذا قلنا بأن التعدي يتعلق بعمل التنفيذ المادي، هل يجوز لهذا الفرد أن يلتجئ إلى القضاء الإداري معتبرا التنفيذ الإختياري كان مخالفا للقانون ويطالب بوضع حد له؟ مع أن التنفيذ منسوب إليه، وإن إنطوى على خطأ فهو منسوب إليه، والقاعدة تقضي أن لا يستفيد الشخص من أخطائه، أم أن التعدي يتضمنه القرار وهو الذي يتعين وقف تنفيذه أمام قاضي الإستعجال الإداري بإعتباره حرمه من حق أساسي، وهو مساواة الجميع أمام خدمات المرافق العمومية.

فيمكن القول أن القرار يشكل تعديا إذا ما إنطوى على خطأ جسيم، ومس بحقوق أو حريات الأفراد، وكان قابلا لأن ينفذ جبرا أو إختيارا[1]

---

[1]- محمد الصالح بن أحمد خراز، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري ، مرجع سابق، ص141 و142.

3- صلاحيات قاضي الإستعجال الإداري في حالة التعدي:

إذا كان التعدي ناتجا عن قرار إداري فيمكن لقاضي الإستعجال الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وذلك حسب نص المادة 921/ ق.إ.م.إ. وذلك إلى حين البت في مشروعيته، وأكثر من ذلك فقاضي الإستعجال الإداري في حالة التعدي يمكنه أن يوجه أوامر للإدارة مهما يكن نوع هذه الأوامر، مثل التوقف عن الأشغال أو وقف التنفيذ وغيرها من إجراءات، لأن تصرف الإدارة في حالة التعدي يفقد صفته الإدارية، وليس له أي أساس قانوني، وبالتالي يصبح بمثابة تصرف صادر عن الأفراد العاديين ويجوز الأمر بوقفه أو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه[1].

ثانيا: الإستيلاء :

نصت المادة 2/921 ق.إ. م.إ.:"وفي حالة التعدي والإستيلاء أو الغلق الإداري يمكن لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه".

وتشير الترجمة الفرنسية للنص إلى أنّ المقصود بالإستيلاء هو "L’emprise" فيبدو أن المشرع قد خلط بين المصطلحات، لأن ما يقابل مصطلح l’emprise في اللغة العربية هو مصطلح الغصب، وهو مصطلح في القانون الإداري ويشكل نظرية قائمة بذاتها تسمى نظرية الغصب.

والمقصود بالغصب هو أن تستولي الإدارة على عقار مملوك للأفراد، بصف مؤقتة أو دائمة في غير الأحوال المسموح بها في القانون [2] إذا فالغصب عمل غير مشروع. بينما الإستيلاء وإن كان من الناحية اللغوية يفيد وضع اليد على شيء معين. إلاّ أنه كمصطلح قانوني، يختلف عن الغصب تماما، فهو وسيلة قانونية من الوسائل التي تملكها الإدارة للحصول على الأموال والخدمات بصفة مؤقتة أو دائمة طبقا للأحكام المقررة في المادة 679 وما بعدها من القانون المدني، ويقابله بالفرنسية مصطلح "la réqustion".

---

[1]- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مرجع سابق، ص175 و176. .
[2]- سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص285.

ولتوضيح نظرية الغصب أو الاستيلاء سنتناول فيما يلي مفهوم الاستيلاء وشروطه وتمييزه عما يشتبه به من أحكام.

1- مفهوم الإستيلاء :

ينصرف مفهوم الاستيلاء في القانون الإداري إلى واقعة وضع الإدارة يدها في غير الحالات التي يسمح بها القانون على عقار مملوك للأفراد، ويستخلص من ذلك أن الاستيلاء نوع من التعدي يطال حق الملكية العقارية للأفراد، فهو من وجهة النظر المقابلة يمكن أن يعتبر تعديًا مسمى، لأن كل أنواع التعدي لم يفرد القانون أي منها بتسمية خاصة إلاّ التعدي على الملكية العقارية الفردية من طرف الإدارة أفرده بتسمية الاستيلاء، ويرجع ذلك إلى أسباب تاريخية في فرنسا، مرتبطة بالتقاليد المتوارثة عن العهد الروماني، إذ كانت تعطى للعقار الأهمية الكبرى باعتباره مصدرا للثروة، على خلاف المنقول الذي كان معتبرا قليل القيمة والأهمية. (1)

2- شروط الإستيلاء:

فمن خلال ما تقدم يتبين أنه للقول بوجود الاستيلاء لا بد من توفر الشروط التالية:

1. أن ينصب الاستيلاء على حق ملكية عقارية: أي يجب أن يكون الفعل الذي قامت به الإدارة قد حرم الفرد من حق ملكيته العقارية، بصفة دائمة أو مؤقتة، ولا يكفي أن يكون الفعل أقل من ذلك، كالفعل الذي يمس حقوق الإيجار، فهو إنّ كان يشكل تعديا، إلاّ إنه لا يأخذ مفهوم الاستيلاء، فالاستيلاء لا يقوم إلاّ إذا مست الإدارة حق الملكية في حد ذاته.
2. أن يكون العقار مملوكا للخواص: أما إذا كان مملوكا للدولة، أو كان لا مالك له، فالمساس به من طرف الإدارة لا يشكل غصبا بالمفهوم القانوني، ويستوي أن يكون المالك شخصا أو مجموعة أشخاص طبيعية أو شخصا أو مجموع أشخاص معنوية خاصة.

[1]- محمد الصالح بن احمد خرّاز، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص146.

3. أن تضع الإدارة يدها على العقار: ومؤدى هذا الشرط أنه لا يكفي أن تمس الإدارة بحق الملكية العقارية، بمنع صاحبها من الإنتفاع منها، كحرمانه من الدخول إلى العقار، أو غلقه إداريا، دون أن تضع يدها عليه قصد تملكه أو إستعماله.

4. أن يكون وضع يد الإدارة على العقار غير مشروع بان يكون غير مسموح به قانونا أو تم خلافا لمقتضياتها، وقد تشدد المشرع الجزائري في هذا الخصوص، لأن أن قانون نزع الملكية للمنفعة العامة المشار إليه سابقا، وضع جملة من الشروط والشكليات التي يجب أن تراعى وتتبع في عمليات نزع الملكية، وأتبع ذلك بجزاء غاية في الصرامة، إذ تنص الماد 33 منه على ما يلي:"كل نزع للمكلية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هذا القانون يكون باطلا وعديم الأثر ويعد تجاوزا يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء فضلا عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به".

إذا فنزع الملكية متى كان غير شرعي إعتبر استيلاء. [1]

كما نصت المادة 681 مكرر 3 من القانون المدني على ما يلي:"يعد تعسفيا كل إستيلاء تم خارج نطاق الحالات والشروط المحددة قانونا أو أحكام المادة 679 وما يليها أعلاه، ويمكن أن يترتب عليه، زيادة عن العقوبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به دفع تعويض يصدر عن طريق القضاء..." [2]

وإذا ما تبين الاستيلاء لقاضي الإستعجال المختص إستطاع أن يأمر بأي إجراء لوقف الإعتداء بما في ذلك الطرد من الأماكن ورفع اليد وتوقيف الأشغال وإعادة الحال إلى ما كان عليه بالرد أو الهدم وما إلى غير ذلك من الإجراءات المناسبة[3] .

ثالثا: الغلق الإداري la fermeture administrative:

أضيفت حالة الغلق الإداري بنص صريح للاستثناءات الواردة على ضابط عدم إعتراض تنفيذ القرارات الإدارية، بموجب تعديل قانون الإجراءات المدنية، الذي تم بموجب القانون رقم 05/01 مؤرخ في 2001/05/22 [4] .

---

[1]- محمد الصالح بن احمد خرّاز، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص148.
[2]- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/20 المعدل والمتمم المتضمن القانون المدني (ج ر رقم78 لسنة 1975).
[3]- سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص289.
[4]- القانون رقم 05/01 المؤرخ في 2001/05/22 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية (ج.ر رقم 29 لسنة 2001).

ولتوضيح فكرة الغلق الإداري يجب التطرق لمفهومه وخصائصه.

1- مفهوم الغلق الإداري:

أ- تعريف الغلق الإداري:

يقصد بالغلق الإداري، ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار صلاحياتها القانونية، والذي بموجبه تعمد إلى غلق محل ذي إستعمال مهني أو تجاري أو وقف تسيره بصفة مؤقتة أو نهائية. ابتغاء عقاب صاحبه أو حمله للإمتثال لأحكام القانون، أو حماية للنظام العام[1]

فالغلق الإداري للمحلات ذات الإستعمال المهني أو التجاري بمختلف أنواعه، إجراء أباحته عدة نصوص للسلطة الإدارية، منها على سبيل المثال: المرسوم رقم 34/76 المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة المتخذ تطبيقا للأمر رقم 04/76 المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بالقواعد المطبقة في ميدان الأمن والحريق والفجع في المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور، وإحداث لجنة للحماية المدنية. والأمر رقم 06/95 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة.

ومن خلال التعريف المقترح أعلاه تتبين خصائص الغلق الإداري فيما يلي:

ب- خصائص الغلق الإداري:

يتميز الغلق الإداري بالخصائص التالية:

- يتم بقرار إداري صادر عن السلطة المخوّلة قانونا، كالوزير [2] أو الوالي[3] ، ويقتضي أن يكون القرار مكتوبا ومستوفيا لجميع الأركان والشروط التي يتطلبها القانون، لأن المشرع عندما إشترط أن يتم بقرار يكون قد إفترض شكل الكتابة وهي الوسيلة الوحيدة التي تفيد صدور القرار عن صاحب الإختصاص.
- يتضمن غلق محل أو وقف تسييره، لأن الغلق لا يفيد وضع الأختام على المحل، حتى وقف تسيير نشاط المحل يعتبر غلقا، إذ مثلا نصت المادة 35 من المرسوم رقم 34/76

---

[1]- محمد الصالح بن احمد خرّاز، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص150.
[2]- المادة 75 من قانون المنافسة رقم 06/95 المؤرخ في 1995/01/25.
[3]- المادة 35 من المرسوم رقم 34/76 المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بالعمارات المخطرة وغير الصحية والمزعجة.

المشار إليه أعلاه، على أن الإجراء الذي يتخذه الوالي بعد الإنذار هو وقف تسيير المحل، ونصت المادة 36 منه على أنه في حالة عدم إمتثال صاحب المحل لوقف التسيير يمكن أن يأمر الوالي بوضع الأختام على المحل وغلقه بصورة مادية.

- ينصب الغلق على المحلات ذات الإستعمال التجاري أو المهني، وهي التي عبر عنها الأمر رقم 04/76 المشار إليه أعلاه بالمؤسسات المعدة لإستقبال الجمهور، فلا يمكن أن ينصب الغلق على محل سكني.

2- صلاحيات قاضي الإستعجال الإداري في حالة الغلق الإداري :

يتدخل قاضي الإستعجال الإداري إبتداء من أجل وقف القرار المتضمن الغلق الإداري لاسيما إذا تبين له من ظاهر القرار الإداري المطعون فيه، بأنه صدر مخالفا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ليقوم قاضي الموضوع لاحقا بتفحص مدى مشروعيته، وقد إستقر موقف القضاء على إعتبار القرار الإداري المتضمن الغلق خارج ما يسمح به القانون هو قرار مشوب بعيب تجاوز السلطة يستوجب إبطاله.[1]

لكن في هذه الحالة أي حالة الغلق الإداري وإذا ما توفرت ضوابط إختصاص قاضي الإستعجال الإداري[2] ، فهل القاضي أصبح مختصا بحكم النص القانوني بوقف تنفيذ القرار الإداري أم أنه سيبحث مشروعيته من عدمها مثل ما عرضت له الحكومة في أسباب التعديل إذ بررت ذلك بالقول "إن الغلق الإداري عالجته عدة نصوص سمحت للإدارة باستعمال هذا الإجراء الذي يتميز تطبيقه أحيانا بنوع من التعسف ولأجل معرفة مدى مشروعيته يقترح إخضاع هذا الإجراء لرقابة القضاء الإداري الإستعجالي على غرار حالتي التعدي والإستيلاء المنصوص عليهما في المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، ومثل هذا التعديل سيرفع أي لبس ويجعل القضاء الإداري الإستعجالي مختصا لأن يأمر بإيقاف تنفيذ قرار الغلق الإداري إذا ما تبين له أن هذا الغلق قد تم تعسفيا أو تم خلافا للأوضاع والشروط التي ينص عليها التشريع المعمول به".[3]

---

[1]- أنظر قرار المحكمة العليا (الغرفة الادارية) ملف رقم 46723 مؤرخ في 1986/07/12 مجلة قضائية عدد 4 لسنة 1990 ، ص162.
[2]- المتمثلة في ضابط الإستعجال وعدم المساس بأصل الحق وعدم عرقلة تنفيذ قرار إداري.
[3]- أسباب مشروع القانون المعدل لقانون الإجراءات المدنية الذي تقدمت به الحكومة أمام البرلمان جانفي 2000.

وتكشف هذه الأسباب أن التعديل كان من اجل إخضاع قرارات الغلق الإداري لقضاء الإستعجال الإداري من أجل رقابة مشروعيتها، حتى يتمكن من الأمر بتوقيف تنفيذها متى تبين له أنه تشكل تعسفا أو كانت مخالفة للقانون، وهذا المبرر يتعارض مع ضابط عدم المساس بأصل الحق، لأن قاضي الإستعجال غير مختص برقابة مشروعية القرارات المطلوب وقف تنفيذها، وإن كان يجوز له أن يبحث ظاهرها، وإن تبينت له عدم المشروعية الصارخة قضى بوقف التنفيذ إستنادا لفكرة التعدي دون ان يحتاج إلى مثل هذا النص، أما إذا لم تبد له اللامشروعية الصارخة قضى بعدم إختصاصه.

والإشكال الذي قد خلقه هذا التعديل حسب "محمد الصالح بن احمد خرّاز" هو أن قاضي الإستعجال الإداري لا يستطيع أن يقضي بعدم إختصاصه إن بدى له أن القرار مشروع. لأنه أصبح مختصا بحكم نص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ولا يستطيع أن يقضي برفض الدعوى على أساس القرار كان مشروعا لما في ذلك من مساس بأصل الحق.

وهذه الحالة أي حالة الغلق الإداري مشمولة ضمن فكرة التعدي، وتأكيدا لهذه الفكرة هناك الكثير من القرارات الصادرة عن المحكمة العليا والتي لم تميز بين طلب وقف تنفيذ قرار الغلق الإداري لما يشكله من تعدّ وبين فحص وبحث مشروعيته ومثالها القرار الصادر بتاريخ 1984/10/20 الذي قضى برفض طلب المدعي وقف تنفيذ القرار المتضمن غلقا لمحله التجاري، والذي كان مؤسسا على أن تقدير مشروعية القرار الإداري يخرج عن نطاق إختصاص قاضي الإستعجال الذي لا يستطيع البت في الإشكال إلاّ إذا إتخذ موقفا من طبيعة القرار الإداري.[1]

كما قضت الغرفة الإستعجالية الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2004/02/25 قضية المؤسسة ذات المسؤولية المحدودة ضد والي ولاية تيبازة [2]

---

[1]- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مرجع سابق، ص65 يشير إلى هذا القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكم العليا، ملف رقم 37744 فهرس 123 بتاريخ 20-10-1984 قضية ش سعيد ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي محمد.

[2]- قرار إستعجالي غير منشور، فهرس رقم 04/70، نقلا عن لحسن بن شيخ أث ملويا، المتقى في قضاء الإستعجال الإداري، مرجع سابق، ص208.

بالأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر عن والي ولاية تيبازة، المتضمن غلق المطعم الكائن ببلدية الدواودة إلى حين الفصل في دعوى الموضوع، لكون قرار الغلق يشكل نوعا من التعدي، وجاء تسبيب الأمر الإستعجالي كمايلي:

"ثابت لنا أن سبب غلق المحل التجاري بموجب القرار المعاد إيقافه أصبح منعدما وأن دفع المدعي عليه بأنه أصدر هذا القرار (غلق المحل) بناءً على قرار الهدم أصبح بدون سبب وبالتبعية لا محل لغلق المطعم مادام لا يتم هدم إلاّ ما بني بدون رخصة.

وبناءً على ما سبق ذكره، وتطبيقا للمبدأ القانوني الذي يجعل قاضي الإستعجال قاضي الأكيد والبديهي، فثابت لنا أن قرار المدعى عليه يعد نوعا من التعدي، ويجوز لنا إتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذا التعدي وفقا لنص المادة 171 مكرر فقرة 3 من ق.أ.م.

وبما أن دعوى المدعية جاءت في إطار قانوني، يتعين لنا الإستجابة إليه لحين الفصل في دعوى الموضوع المرفوعة أمام الغرفة الإدارية الرامية إلى إلغاء هذا القرار والمجدولة لجلسة 16-02-2004".

المبحث الثاني: الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

لا تختلف دعوى وقف التنفيذ والأمر الصادر فيها عن أيّة دعوى في الإجراءات والطبيعة إلاّ بما يفرضه طابع الإستعجال المميز لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من متطلبات إستهداف تحقيق الحكمة المرجوة منه بقدر دواعيه وحسب طبيعة وضعه [1].

وهذا الطابع الإستعجالي المميز لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية فرض سرعة إجراءات نظر طلب الوقف، كما أن الفصل في طلبات وقف التنفيذ يتم عن طريق أوامر [2] تنهي الخصومة في شأن إستمرار التنفيذ أو وقفه وتتسم هذه الأوامر بالاستعجال والتأقيت، وهي قابلة للطعن فيها إستقلالا عن الحكم الصّادر في الموضوع في حالة رفع دعوى وقف التنفيذ وفقا لنص المادة 833 من القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، وغير قابلة للطعن في حال وقف التنفيذ عن طريق رفع دعوى إستعجالية.

وهذا ما سنحاول تفصيله في مطلبين متتاليين بالتعرض لخصائص الأمر الصادر في طلب التنفيذ في المطلب الأوّل، وللطعن في أوامر وقف التنفيذ، المطلب الثاني.

المطلب الأول: خصائص الأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ:

يتسم نظر القضاء الإداري سواء الموضوعي أو المستعجل لطلبات وفق تنفيذ القرارات الإدارية بسرعة الإجراءات التي تقتضيها الطبيعة المستعجلة للنزاع كما أن الأوامر الصادرة في دعوى وقف التنفيذ هي أوامر مؤقتة، رغم كونها قطعية فيما فصلت فيه من موضوع.

ومن ثم يتسم الأمر الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بخاصيتين أولهما سرعة إجراءات إصداره وثانيهما طبيعته الخاصة، وهذا ما سنحاول تبيانه في فرعين التاليين.

الفرع الأول: سرعة إجراءات الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري:

تخضع إجراءات الفصل في طلبات وقف التنفيذ لمعيار السرعة والتعجيل، وذلك سواء تعلق الأمر بحالة وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع وفقا للمواد 833 إلى

---

[1]- محمد الصالح بن احمد خرّاز، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص143.
[2]- أنظر نص المادتين 836 و919 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنيّة والإدارية.

837 ومن المادة 910 إلى 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أو وقف التنفيذ أمام قاضي الإستعجال حسب نص المادتين 919 و921 /2 المتعلقتين بالإستعجال الفوري.

أولا: الإجراءات المتبعة في حالة وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع:

كما سبق بيانه، فالأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة التنفيذ إلاّ إذا ترتبت على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فيجوز للمحكمة إستثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار والفصل في مثل هذا الأمر يعتبر فصلا في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة[1].

وهذا المبدأ العام المتمثل في سرعة الإجراءات وتبسيطها وردت بخصوصه نصوص صريحة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية[2] . إذ تخضع إجراءات التحقيق في طلب وقف التنفيذ لمعيار التعجيل ويتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم ملاحظاتها حول مضمون الطلب إحتراما لحق الدفاع. وإن لم تبد الجهة المعنية أيّة ملاحظات في الأجل الممنوح لها إستغنى عن ذلك دون إعذار[3]

وللقاضي السلطة التقديرية في تحديد الوقت الممنوح للإدار لتقديم ملاحظاتها حول مضمون الطلب وذلك بيوم مثلا أو يومين أو حتى في يوم الجلسة [4] ، إذ يعتبر ذلك من مقتضيات تقصير المواعيد إلى أقل وقت ممكن وليس إخلالا بحق الدفاع، وذلك ما دام الإعلان قد تم على أي حال قبل الجلسة ولكن بشرط أن يتضمن الإعلان نفسه تحديدا للمدة المعينة للرد أيا كان مدى قصرها وإلاّ بطل إذا خلا منها.

وكلما زادت درجة الإستعجال كلما ألح بالتوازي داعي تقصير المواعيد لأقل وقت ممكن ومع ذلك فالأمر في النهاية مرتبط بظروف كل حال على حدة حسبما يقدره القاضي.

---

[1]- أنظر د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص683.

[2]- أنظر المواد من 835 إلى 837 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. .

[3]- أنظر نص المادة 1/835 ق .إ. م.إ. التي تنص :"يتم التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصف عاجلة، ويتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم الملاحظات حول هذا الطلب وإلاّ إستغنى عن هذه الملاحظات دون إعذار.

[4] -conseil d’Etat 13 novembre 1992, Dame Javet, Tanguy, Gp 1993, n°5.213 à 215.
- Conseil d’Etat, Ass 26 mai 1995, prefet de la Guadeloupe et M Etna Ajna, 1995 n°57-s J.p576.

وبالمقابل إذا تراءى للقاضي في ظروف حال معينة ضرورة تأجيل جلسة النظر في طلب الوقف لإتاحة الفرصة أمام أحد الأطراف لإعداد رده على مذكرة قدمها الطرف الآخر، فدواعي سرعة الإجراءات لا تمنعه من ذلك[1] .

ومن أجل التبسيط وسرعة البت في طلبات الوقف ذهب المشرع إلى أكثر من هذا لأنه في حالة ما إذا بدا أن الرفض سيكون حتما نصيبها فيجوز الفصل في الطلب دون تحقيق فتنص المادة 2/835 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية :"عندما يظهر للمحكمة الإدارية من عريضة إفتتاح الدعوى وطلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد، يجوز الفصل في الطلب دون تحقيق".

ومثال ذلك أن يتضمن الطلب وقف تنفيذ إجراءات نزع الملكية المقررة بموجب مرسوم تنفيذي لتعلق العملية بمصلحة وطنية كإنجاز محطة توليد الكهرباء أو طريق سيار أو سد[2] ويتم الفصل في دعوى وقف التنفيذ في هذه الحالة بتشكيلة جماعية وهي التشكيلة التي تنظر في الموضوع بموجب أمر مسبب[3]

ونلاحظ المشرع الجزائري رغم الطابع الإستعجالي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلاّ أنه من اجل حماية حقوق الأفراد وضمانا للفحص الجيد للطلبات فقد أوكل مهمة نظرها إلى التشكيلة الجماعية الناظرة في دعوى الموضوع سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة رغم ما في ذلك من إبطاء[4] ، على عكس المشرع الفرنسي في إطار نظام وقف التنفيذ سابقا رغم أنه نص على أن الفصل في طلبات وقف التنفيذ يتم بواسطة هيئة جماعية إلاّ أنه ومن اجل ربح الوقت وإختصارا للإجراءات أعطى لقاضي فرد إمكانية تقرير الإستغناء عن إجراء التحقيق أو حتى رفض طلب الوقف وذلك في حالة ما إذا بدا أن الرفض سيكون حتما نصيبها وذلك حسب نص المادة 9 من تقنين المحاكم الإدارية الإستئنافية مضافة بالقانون رقم 90-511 الصادر في 25 يونيو 1990[5]

---

[1]- أنظر د/ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص684 و685.

[2]- د/ بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون رقم 08-09 مؤرخ في 23 فيفري 2008) منشورات بغدادي، طبعة ثانية، 2009، ص440.

[3]- أنظر نص المادة 1/836 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[4]- الإختصاص بالفصل في طلب وقف التنفيذ سابقا كا يعود إلى رئيس مجلس الدولة حسب المادة 2/283 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[5]- أنظر د/ محمد فؤاد عبد الباسط مرجع سابق، ص685.

ونظرا للطابع المعجل للدعوى يتم التبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال أجل أربع وعشرين (24) ساعة وعند الإقتضاء، يبلغ بجميع الوسائل إلى الخصوم المعنيين والجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه.[1]

وتمتد سرعة إتخاذ الإجراءات إلى مرحلة تنفيذ أوامر وقف التنفيذ وتوقف آثار القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ إبتداء من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي أو تبليغ أمر وقف التنفيذ إلى الجهة الإدارية التي أصدرته.

أما في حالة عدم إستجابة الجهة الإدارية لتنفيذ أمر الوقف، فيجوز للخصم أن يلتمس من المحكمة الإدارية توقيع غرامة تهديدية في مواجهة تلك الإدارة عملا بالمادة 981 ق.إ.م.إ. التي تنص :"في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدها ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

ثانيا: إجراءات وقف التنفيذ في حالة الإستعجال الفوري:

إن معظم الإجراءات الخاصة بالإستعجال الفوري مأخوذة عن النص الفرنسي عملا بالمرسوم رقم 2000-1115 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 الصادر تطبيقا للقانون رقم 2000- 597 المؤرخ في 30 جوان 2000 المعدل والمتمم المتعلق بالإستعجال أمام الجهات القضائية الإدارية المعدل لقانون القضاء الإداري الفرنسي[2] .

ونذكر على سبيل المثال المادتين 924 و926 من القانون رقم 0809 المتعلقتين بمحتوى العريضة الرامية إلى طلب إتخاذ تدابير إستعجالية وتوقيف تنفيذ قرار إداري تقابلهما على التوالي المادة 522 بفقرتيها 1 و2 من النص الفرنسي المذكور أعلاه.

وتطبق هذه الإجراءات على حالة وقف التنفيذ المنصوص عليها في المادة 919 المتعلقة بالإستعجال الفوري ووقف تنفيذ القرارات الإدارية في حال التعدي والإستيلاء والغلق الإداري حسب نص المادة 2/921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتتميز بالسرعة

[1]- أنظر المادة 873 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2] - décret no 2000-1115 du 22 novembre 2000 pris pour l'application de loi n° 2000-597 du juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives et modifiant le code de justice administrative modifiée et complété J.O n° 271.

فعندما يخطر قاضي الإستعجال بطلبات مؤسسة وفقا لأحكام المادة 919 ق.إ.م.إ مثلا يستدعي الخصوم إلى الجلسة في أقرب الآجال وبمختلف الطرق[1] .

كما تعتبر القضية مهيئة للفصل فور إستكمال إجراءين هما:

1- تقديم العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره مرفقة بنسخة من عريضة دعوى الموضوع.

2- التأكد من إستدعاء الخصوم بصفة قانونية إلى الجلسة [2]

أما التحقيق في مادة الإستعجال الإداري، فيختتم بإنتهاء الجلسة ما لم يقرر قاضي الإستعجال تأجيل إختتامه إلى تاريخ لاحق ويخطر به الخصوم بكل الوسائل. والجديد أن المشرع أجاز توجيه المذكرات والوثائق الإضافية خلال الفترة الممتدة بين الجلسة وقبل إختتام التحقيق. مباشرة إلى الخصوم الآخرين عن طريق محضر قضائي ويقدم الخصم المعني الدليل عما قام به أمام القاضي. لكن يفتتح التحقيق من جديد في حالة التأجيل إلى جلسة أخرى. [3]

ويتم الفصل في طلب وقف التنفيذ بأمر إستعجالي، ويتم التبليغ الرسمي له، وعند الإقتضاء يبلغ بكل الوسائل وفي أقرب الآجال حسب نص المادة 934 ق.إ.م.إ. ويرتب الأمر الإستعجالي المتضمن وقف تنفيذ القرار الإداري آثاره من تاريخ التبليغ الرسمي أو التبليغ للخصم المحكوم عليه والمتمثل في هذه الحال في الإدارة مصدرة القرار الإداري محل دعوى وقف التنفيذ، غير أنه يجوز لقاضي الإستعجال أن يقرر تنفيذ أمر وقف التنفيذ فور صدوره، كما يبلغ أمين ضبط الجلسة بأمر من القاضي منطوق أمر وقف التنفيذ ممهورا بالصيغة التنفيذية في الحال إلى الخصوم مقابل وصل إستلام إذا اقتضت ظروف الإستعجال ذلك. [4]

---

[1]- أنظر نص المادة 929 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[2]- أنظر نص المادة 930 من القانون رقم 0809 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[3]- أنظر نص المادة 931 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[4]- أنظر نص المادة 935 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

الفرع الثاني: طبيعة الأوامر الصادرة في طلبات وقف التنفيذ:

يتميز الأمر الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطبيعة خاصة بصفته متعلقا بالفصل في طلب من الطلبات المستعجلة السابقة على الحكم في موضوع الدعوى وتتضح الطبيعة الخاصة لأوامر وقف التنفيذ من خلال طبيعتها المؤقتة وحجيتها النسبية.

أولا: الطبيعة المؤقتة لأوامر وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

الأوامر الصادرة في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية هي أوامر مؤقتة بطبيعتها. وقصد بها توفير وقاية مؤقتة من الآثار الضارة لتنفيذ القرار الإداري دون التطرق إلى أصل الحق أي يصدر دون الخوض في الموضوع أو المساس بأصله الذي يبقى سليما بما يتفرع عنه من دفوع وما يتصل به من دلائل موضوعية تؤيده أو تدحضه حتى يفصل فيه موضوعا، وإنما هو قضاء وقتي يأتي كحماية عاجلة لتفادي الآثار الضارة لتنفيذ القرار الإداري. فعند النظر في طلبات وقف التنفيذ يقوم القاضي الإداري المختص بتفحص توفر الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ بالنظر إليها في ظاهرها، فتفصل من خلاله بأمر مؤقت في طلب وقف التنفيذ وهو الوجه المستعجل للنزاع، بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أو رفض هذا الطلب دون المساس بالناحية الموضوعية للنزاع الذي يفصل فيه بعد ذلك قاضي الموضوع فصلا نهائيا على مقتضى ما يتضح له من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي الخصومة، وينقضي وجود الأمر الصادر في طلب الوقف ويزول أثره بصدور الحكم في الشق الموضوعي للدعوى.

وينحصر المدى الزمني لتأقيت أثر الأمر الصادر في موضوع طلب وقف التنفيذ في المدة ما بين صدور أمر وقف التنفيذ والحكم الصادر في الموضوع[1].

ثانيا: حجية الأوامر الصادرة في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

يتمتع الأمر الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بحجية ذات طبيعة خاصة، ينحصر نطاقها في موضوع طلب وقف التنفيذ دون أن تقيد تلك الحجية قاضي الموضوع حال فصله في دعوى إلغاء القرار الإداري محل وقف التنفيذ.

---

[1]- أنظر د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص149.

1- حجية الأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ في موضوعه:

تتميز الأوامر الصادرة في طلبات وقف التنفيذ وكغيرها من الأوامر المستعجلة بالطبيعة النهائية، بمعنى أنه بعد النطق بها تخرج الخصومة من ولاية قاضي الأمور المستعجلة كما هو الشأن لقاضي الموضوع عند نطقه بالحكم.

وإذا كان أمر وقف التنفيذ وقتيا يفتقر لسلطة الشيء المقضي فيه بالنسبة لأصل الحق فإنها من جهة أخرى تحوز هذه السلطة بالنسبة للتدبير المؤقت المتخذ، ومقتضى ذلك أن القاضي يتقيد بالأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ في خصوص موضوعه ولا يجوز العدول عنه ولا تقبل إثارة الدعوى أمامه من أصحاب الشأن حول النزاع ذاته من جديد إلاّ إذا حصل تغيير في الوقائع المادية أو المركز القانوني للطرفين أو لأحدهما[1] .

2- حجية الأوامر الصادرة في طلبات وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع:

إنّ الأوامر الصادرة في موضوع طلب تنفيذ القرارات الإدارية سواء بالقبول أو الرفض هي أوامر ذات طابع وقتي لا تحوز حجية الشيء المقضى فيه بالنسبة لأصل الحق، فحجيتها تنتهي بالفصل في دعوى الموضوع [2] .

فمثلا إذا أمر القاضي الإداري بوقف تنفيذ قرار إداري وفقا لما تقرره المادة 833 ق.إ.م.إ وبعدها صدر حكم عن المحكمة الإدارية يقضي بأن القرار الإداري مشروع ويرفض دعوى الإلغاء المرفوعة أمام قاضي الموضوع، فهذا الحكم القضائي يزيل حجية أمر وقف التنفيذ، وبالتالي يجوز للإدارة مواصلة تنفيذ قرارها، لأن دعوى الإلغاء قد رفضت، ولا يجوز للمدعي أن يدفع بحجية أمر وقف التنفيذ لأنه ذو طابع مؤقت ينتهي مفعوله بصدور الحكم النهائي في النزاع من طرف قاضي الموضوع، كما أن قاضي الموضوع لا يلزمه الأمر الإستعجالي بأي شيء، إذ يجوز إتخاذ حكم مخالف وليس للمدعي أن يدفع بما قضى به القاضي في أمر وقف التنفيذ، إلاّ أنه وبالمقابل فالحكم الصادر عن قاضي الموضوع له الحجية الكاملة ويلزم القاضي المطروح أمامه طلب وقف التنفيذ، فمثلا إذا طعن المدعي بإلغاء قرار إداري أمام المحكمة الإدارية، وهذه الأخيرة بعد دراستها لملف القضية قضت

---

[1]- الغرفة المدنية للمحكم العليا القسم الثاني 22 ديسمبر 1982، قرار رقم 328، ملف رقم 28740، نشرة القضاة مجلة قانونية تصدر عن وزارة العدل، 1، 150، "الأمر الإستعجالي يبقى محتفظ بقوته ولا يجوز الرجوع عنه إلاّ إذا طرأت وقائع جديدة".

[2]- تنص المادة 2/836 من القانون رقم 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ ينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع.

برفض طلب المدعي، ففي هذه الحال لا يجوز للمدعي تقديم طلب وقف تنفيذ هذا القرار لأن النزاع حول مشروعيته قد إنتهى وصدر حكم بشأنه. وبالتالي فصلاحية القاضي فيما يخص الفصل في طلبات وقف التنفيذ تزول بصدور الحكم في موضوع النزاع.[1]

المطلب الثاني: الطعن في أوامر وقف التنفيذ:

مبدأ التقاضي على درجتين، من المبادئ الأساسية التي نظمها المشرع الجزائري، كغيره من التشريعات المقارنة، حماية للقاضي والمتقاضي على حد سواء، فطرق الطعن تحمي القاضي لكونها تمكنه مراجعة الأخطاء التي يكون قد إرتكبها في حكمه الأول، وإذا كان الطعن بالمعارضة أو إلتماس إعادة النظر أو إعتراض الغير الخارج عن الخصومة، فالقضية في هذه الحالة تعاد دراستها من طرف الجهة القضائية ذاتها التي أصدرت الحكم المطعون فيه، أما إذا كان الطعن بالإستئناف أو النقص، فالقضية تحال في هذه الحالة على قضاة آخرين أو بالأحرى إلى جهة قضائية أخرى غير الجهة مصدرة الحكم الأول.

وفي كلتا الحالتين، سواء طرق الطعن العادية والمتمثلة في المعارضة والإستئناف أو غير العادية والتي تضم الحالات الأخرى للطعن المذكورة، فإنها تمكن القضاة من تفادي التناقض أو الأخطاء بتصحيح أو تعديل الحكم المطعون فيه، كما أنها تحمي المتقاضي تجاه القاضي، فبإمكان المتقاضي الطعن في الحكم الذي يرى أنه لم يحقق مطالبه ويضمن حقه، فتدرس القضية من جديد ومن طرف قضاة آخرين غير القاضي الذي أصدر الحكم الأول.

والمبدأ العام هو أن الأوامر الإستعجالية رغم أنها لا تمس بأصل الحق وذات مفعول مؤقت ولا تحوز حجية الشيء المقضي فيه إلاّ أنها تخضع مبدئيا لكل طرق الطعن التي تخضع لها الأحكام والقرارات القضائية ما لم ينص على إستبعادها من إمكانية الطعن أو إستبعاد طريقة معينة من طرق الطعن بالنسبة لحالات معينة.

وباعتبار طلب وقف التنفيذ يمثل دعوى مستقلة عن دعوى الموضوع والمتمثلة في دعوى الإلغاء فالإستئناف في الأمر الصادر حول هذا الطلب يبقى ذا علاقة بها.

---

[1]- أنظر محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص378.

ولذلك سنحاول تبيان حدود إمكانية الطعن في أوامر وقف التنفيذ في (الفرع الأول)، ثم نتطرف في الفرع الثاني إلى محاولة توضيح العلاقة بين الطعن في أوامر وقف التنفيذ ودعوى الموضوع.

الفرع الأول: مدى إمكانية الطعن في أوامر وقف التنفيذ:

يجب التمييز بين أوامر وقف تنفيذ القرارات الإدارية من طرف قاضي الموضوع وفقا لما نصت عليه المادة 833 ق.إ.م.إ. والتي يمكن الطعن فيها بالإستئناف فقط، دون الطرق الطعن الأخرى إذ تنص الماد 3/837 ق.إ.م.إ. "يجوز إستئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال أجل خمسة عشر(15) يوما من تاريخ التبليغ" والأوامر الصادرة في طلبات وقف التنفيذ المقدم أمام قاضي الإستعجال في حال الإستعجال الفوري والتي لا تخضع لأيّة طريقة من طرق الطعن إذ تنص المادة 936 ق.إ.م.إ. الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد 919 و921 و922 أعلاه، غير قابلة لأي طعن".

ويقصد بهذه الأوامر:

- الأمر القاضي بوقف تنفيذ قرار تشوبه إحدى الوجوه التي تشكك جديا في مشروعيته وبالتالي إمكانية إلغائه حسب نص المادة 919.
- الأمر الصادر بمناسبة حالة الاستعجال القصوى أو حالة التعدي أو الإستيلاء أو الغلق الإداري حسب نص المادة 921.
- الأمر بتعديل أوامر الإستعجال أو وضع حد لها حسب المادة 922.

والحكمة من عدم قابلية هذه الأوامر الإستعجالية للطعن في كونها تتضمن تدابير تحفظية مؤقتة سرعان ما ينتهي أثرها عند الفصل في دعوى الموضوع [1] .

إذا لا يجوز الطعن في الأوامر الصادرة في طلبات وقف التنفيذ إلاّ بالإستئناف وذلك في حالة واحدة وهي حالة تقديم طلب وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع حسب نص المادة 833 ق.إ.م.إ.

---

[1]- فريحة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص422.

والإستئناف في هذه الحالة ينصب على أمر وقف التنفيذ الصادر عن المحكمة الإدارية بمفهوم نص المادة 10 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة ونص المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.[1] وترفع عريضة الدعوى الإستئنافية من أحد أطراف الخصومة الحاضرين أو المستدعيين الصادر فيها أمر وقف التنفيذ، ويجب أن تودع عريضة الدعوى الإستئنافية لدى أمانة ضبط مجلس الدولة في ظرف (15) خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ الرسمي للأمر، ويجب أن تتضمن عريضة الإستئناف كافة الشروط الشكلية وسائر الإجراءات القانونية مع تحديد الأسس الموضوعية والقانونية للإستئناف.

الفرع الثاني: العلاقة بين الطعن في الأوامر الصادرة في طلبات وقف التنفيذ ودعوى الموضوع:

لا يخضع الطعن في الأوامر الصادرة في طلبات وقف التنفيذ بالإستئناف حسب نص المادة 3/837 ق.إ.م.إ. للشرط الذي تقرره المادة 952 ق.إ.م.إ. إذ حسبها لا تكون الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع، قابلة للإستئناف إلاّ مع الحكم الفاصل في موضوع الدعوى، ويتم الإستئناف بعريضة واحدة، ويرجع سبب إستبعاد هذا الشرط إلى أن أمر وقف التنفيذ لا يعتبر حكما فرعيا سابقا للحكم في دعوى الموضوع، بل أمر إستعجالي له حجيته الخاصة، ومن ثم يتم الطعن فيه إستقلالا عن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء إذا بدا لصاحب الشأن مصلحة في إزالته ولن يغنيه أو يلزمه في ذلك الطعن بالإلغاء.

ويترتب على إستقلال كل من أمر وقف التنفيذ وحكم الإلغاء من ناحية الطعن نتائج مهمة فيما يتعلق بمواعيد الطعن، إذ يختص الطعن في الأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ بمعياد قصير وهو ميعاد 15 يوم من تاريخ التبليغ حسب نص المادة 837/ 3 ق. إ.م. إ، إذ يتعين الإلتزام بالمواعيد المقررة للطعن لكل منهما على حدة وإلاّ إحتمى ما فاتت بالنسبة له المواعيد بقوة الأمر المقضى به المانعة من الطعن بغير تأثر بطعن يقدم ضد الآخر خلال الميعاد.

[1]- تنص الماد 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 "يختص مجلس الدولة بالفصل في إستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. كما يختص أيضا كجهة إستئناف، بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

ويفقد أمر وقف التنفيذ لموضوعه ومن ثم إنتهاء الخصومة في شأنه إذا كان :

1- الحكم في الشق الموضوعي للمنازعة صادرا بالإلغاء إذ يعني ذلك أن القرار المطعون فيه قد صار كأن لم يكن ويفقد بالتالي ونتيجة لذلك طلب وقف التنفيذ لموضوعه إذ لا شيء هنا يمكن أن يرد عليه إيقاف التنفيذ، كما لا ضرورة لطلب الوقف بعد زوال ما كان يراد بالوقف تجنب نتائجه، ولا يتغير الأمر بطعن الإدارة في حكم الإلغاء لأن الطعن في الأحكام لا يوقف التنفيذ.

2- صدور الحكم الموضوعي بإنقضاء الخصومة في دعوى الإلغاء: فلم يعد هناك في مثل هذه الحالة طلب إلغاء يختصم فيه حول مشروعية قرار إداري، ويستند إليها بالتالي وجود طلب وقف تنفيذ هذا القرار، وبالتالي فالطعن في الأمر الصادر في طلب وقف التنفيذ يفقد موضوعه ويتحقق ذلك مثلا بتنازل المدعين عن الدعوى أو لزوال محلها نفسه بزوال القرار المطعون فيه عن طريق الإدارة.

3- صدور الحكم الموضوعي برفض إلغاء القرار المطعون فيه وكان الأمر الإستعجالي صادرا بإيقاف تنفيذ القرار: فهنا لا مصلحة للإدراة في الطعن في أمر الوقف بعد أن صدر لصالحها حكم الموضوع مما يترتب عليه سقوط أمر الوقف وبذلك لا يمكن الطعن فيه بالإستئناف.

لكن في حالة صدور الحكم الموضوعي برفض إلغاء القرار المطعون فيه بما يعني إستمرار سريان أثار القرار الإداري المراد تعطيلها وبالتالي إستمرار المصلحة في طلب الوقف وقام المدعي بإستئناف الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية القاضي برفض الطعن لتجاوز السلطة (الإلغاء) يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه. [1]

ويرجع مبرر إعطاء سلطة وقف تنفيذ القرار الإداري لقاضي الإستئناف حسب نص المادة 912 ق.إ.م.إ إلى أنه كما للقاضي سلطة الفصل في طلب وقف التنفيذ إبتداء أمام قاضي

[1]- أنظر نص المادة 912 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أول درجة لحين الفصل في دعوى الموضوع، فله كذلك أن يفصل في درجة التقاضي الأعلى في طلب وقف التنفيذ إلى حين الفصل في الطعن المقدم ضد حكم الإلغاء.

خاتمة:

سبق البيان أنه ليس للطعن بالإلغاء أي أثر موقف للقرار محل الطعن وذلك عملا بمبدأ الأثر غير الموقف للدعاوى أمام القضاء الإداري كأصل عام

« le caractère non suspensif des recours devant la juridiction administrative »

إلاّ ما استثنى بنص قانوني خاص، وهو المبدأ المسلم به والذي يجد تبريره في علو الصالح العام عن الخاص، غير أن ذلك لا يعني التضحية كليا بالصالح الخاص لأن التوازن في إطار العلو محفوظ في النهاية عن طريق إقرار العمل بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء يخفف آثار القاعدة العامة ومضارها.

ولقد تم إقرار العمل بهذا الاستثناء في القضاء الإداري الجزائري إذ خول لمخاصم القرار إمكانية التوجه إلى الجهة القضائية المختصة لاستصدار أمر قضائي يقضي بإيقاف التنفيذ من خلال رفع دعوى وقف التنفيذ أو يرفع دعوى استعجاليه، إلا أن ذلك مرتبط بتوفر شروط معينة وبإتباع الإجراءات القانونية المحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فوقف تنفيذ القرارات الإدارية يكون إما عن طريق رفع دعوى وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع أو عن طريق رفع دعوى استعجاليه.

فالنسبة لدعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام قاضي الموضوع سواء كان ذلك أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة يتم الفصل في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب من طرف التشكيلة الناظرة في الموضوع.

فطبقا لنص المادة 833 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارة. يجوز للمحكمة الإدارية النظر في الطلبات المرفوعة إليها والرامية لوقف التنفيذ، وعلى غرار المحكمة الإدارية فقد أوكل لمجلس الدولة سلطة الفصل في طلبات وقف التنفيذ المرفوعة إليه عندما يفصل كدرجة أولى وأخيرة وبالأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ أمام المحاكم الإدارية وذلك بإحالة المادة 910 إلى المواد 833 إلى 837 ق إ م إ.

كما ينعقد لمجلس الدولة اختصاص الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية عندما يفصل كقاضي استئناف، إذ يجوز لمجلس الدولة عندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية يقضي برفض الطعن بتجاوز السلطة في قرار إداري أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف.

ويتوقف الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الموضوع على توافر شرطين هما: أن يكون تنفيذ القرار المطعون فيه من شانه ترتيب نتائج يصعب تداركها، وتكون الأوجه المثارة في العريضة جدية ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري.

أما بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المرفوعة أمام قاضي الاستعجال، وبصرف النظر عن الجهة القضائية الناظرة في الطعن سواء كانت المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة فاختصاص البت في مادة الاستعجال منوط بالتشكيلة الجماعية الناظرة في دعوى الموضوع بدلا من قاضي فرد عكس ما هو عليه الحال في القانون الفرنسي، إذ بصدور القانون الفرنسي رقم 597/2000 تم التخلي عن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من قاضي الموضوع واستبداله بنظام الاستعجال الموقف والذي بموجبه تم تخويل سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية لقاضي فرد وهو قاضي الاستعجال بشروط أقل حدة مما كانت عليه في النظام السابق، إذ يكفي وجود الاستعجال وإثارة شك جدي في ذهن القاضي للأمر بوقف تنفيذ القرار، بدلا من اشتراط الضرر الصعب تداركه، وإثارة أسباب جدية من شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري.

فالمشرع الفرنسي ورغبة منه في تحقيق فعالية أكثر لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لما فيه من حماية لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة قام باستبدال نظام وقف القرارات الإدارية من قاضي الموضوع بنظام الاستعجال الموقف على عكس المشرع الجزائري إذ أنه ومن خلال القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد تبني نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام قاضي الاستعجال بموجب المادة 919 مع الاحتفاظ بحالة وقف تنفيذ القرارات الإدارية من قاضي الموضوع والذي كان مكرسا بموجب المادتين 170 و 283 ق إ م وذلك في المادة 883 ق إ م إ.

وما يأخذ على المشرع الجزائري أنه لم يبين في أية حالة يمكن للفرد أن يتوجه لقاضي الموضوع أو لقاضي الاستعجال بطلب وقف التنفيذ، أي أنه جاء بنظامين لهما الهدف نفسه دون أن يفاضل بينهما، رغم ما يبدو من بساطة شروط الأمر بوقف التنفيذ من قاضي الاستعجال مقارنة بالحالة الأولى.

كما أن المشرع الجزائري وعلى خلاف نظيره الفرنسي قد أعطى اختصاص البت في مادة الاستعجال للتشكيلة الجماعية الناظرة في دعوى الموضوع بدلا من قاضي فرد، وهناك من يرجع ذلك إلى عدم تخصص القاضي الجزائري في مجال القضاء الإداري ونقص تجربته في مجال القضاء الإداري عامة وقضاء الاستعجال الإداري خاصة، وذلك نتيجة لانتهاج المشرع الجزائري لحقبة طويلة من الزمن نظاما قضائيا غريبا كما أن ملامح نظام قضائي إداري استعجالي لم تكتمل بعد، وما يأخذ على إعطاء اختصاص البت في المسائل المستعجلة للتشكيلة الجماعية هو بطء الفصل في القضايا. كما نلاحظ المشرع الجزائري قد أعطى لقاضي الاستعجال الإداري في حالة وقف تنفيذ القرارات الإدارية سلطة واسعة تمتد إلى القرارات الإدارية المتضمنة الرفض أو بالأحرى القرارات السلبية، فالقرار الإداري السلبي باعتباره قرارا افترضه الشارع افتراضا وهو يستند إلى واقعه رفض الإدارة أو امتناعها من اتخاذ قرار ألزمها القانون اتخاذه، فإمكانية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي يوفر ضمانه مهمة لحقوق الأفراد وحرياتهم ضد ما يمكن أن تتخذه الإدارة من مواقف سلبية قصد الأضرار بحقوق الأفراد ومصالحهم.

كما أنه في نظامنا القضائي الذي يأخذ بالمعيار العضوي في توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والعادي، يجعل قضاء الاستعجال الإداري يتحمل مسؤوليات كبرى هي موزعة في دول أخرى كفرنسا ومصر بين القضائين الإداري والعادي، إذ يختص قاضي الاستعجال الإداري وحسب نص المادة 921 ق إ م إ بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إذا ما شكلت تعديا أو استيلاءً أو غلقا إداريا، في حين أنه في كل من القانونين الفرنسي والمصري فالقرارات الإدارية أو بالأحرى أعمال الإدارة إذا ما شكلت تعديا ماديا فإنها

تفقد الصفة الإدارية، ويستعيد مع ذلك القضاء العادي اختصاصه، ويمكنه أن يأمر بأي إجراء في مواجهة الإدارة كأنها شخص عادي فيأمرها وينهيها ويغل يدها عن التعدي.

أما في الجزائر، فالتعدي إذا كان على حق ملكية عقارية يسمى استيلاء وإذا تضمن غلقا لمحل تجاري لأحد الأفراد سمي غلقا إداريا وباقي حالات الاعتداء الأخرى تشكل تعديا مع بقائها ضمن اختصاص القاضي الإداري نظرا للأخذ بالمعيار العضوي في تحديد الاختصاص.

قائمة المراجع.

أولا: المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ترجمة فائز أنجق.

2- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي باتنة، الجزائر، 1993 .

3- د/ بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون رقم 08-09 مؤرخ في 23 فيفري 2008)، الطبعة الثانية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.

4- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2010.

5- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

6- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

7- سليمان محمد الطماوي - دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976.

8- سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986.

9- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

10- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.

11- عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

12- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004.

13- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتاب القانونية، مصر، 2006.

14- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

15- فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010

16- لحسن بن شيخ أث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني دارا هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

17- لحسن بن شيخ أث ملويا ، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، دراسة قانونية فقهية وقضائية مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

18- محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.

19- محمد عطية وطارق البشري، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري، طبعة ثانية، منشاة المعارف الإسكندرية، 1996.

20- محمد عبد الوهاب رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.

21-محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

22- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

23-محمد براهيمي، القضاء المستعجل، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

24-د/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.

II- الرسائل:

1- سليماني سعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2004/2003.

2- محمد الصالح بين أحمد خراز، ضوابط الإختصاص النوعي لقاضي الإستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001.

III- المقالات:

1- بن ناصر محمد، إجراءات الإستعجال في المادة الإدارية، مجلة مجلس الدولة العدد 4 لسنة 2003، ص ص11، 33.

2- جبار عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة العدد 1 لسنة 1995 ، ص ص5، 63.

3- جمال نجيمي، القضاء الإداري الإستعجالي بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي، مجلة الفكر البرلمان، العدد 11، 2006، ص ص106، 113.

4- خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد الثالث، 2006، ص ص335، 404.

5- فريجة حسين، التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1 لسنة 2002، ص ص5 ،20.

6- فريجة حسين، الإستعجال الإداري في أحكام القضاء الإداري، الجزائري، إدارة مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2 لسنة 2003، ص ص48،7.
7- نويري عبد العزيز، مستشار الدولة بمجلس الدولة، المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها، دراسة تطبيقية، الجزء الأول، مجلة مجلس الدولة عدد 8 لسنة 2008.

IV- النصوص القانونية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 نوفمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر عدد 76 لسنة 1996، معدل بالمرسوم الرئاسي رقم 02-03، مؤرخ في 14 أفريل 2002، ج.ر عدد 25 لسنة 2002.
2- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 يتعلق باختصاصا مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر العدد 37 لسنة 1998.
3- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية المتمم ج.ر العدد 15 لسنة 1990.
4- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية المتمم، ج.ر العدد 15 لسنة 1990.
5- القانون رقم 04/91 المؤرخ في 8 جانفي 1991، المتضمن مهنة المحامات ج.ر العدد 2 لسنة 1991.
6- القانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991 يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية المعدل والمتمم، ج.ر العدد 3 لسنة 1991.
7- القانون رقم 91-08 المؤرخ في 27 أفريل، 1991، يتعلق بمهنة الخبير ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر، العدد 24 لسنة 1991.
8- القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية، ج.ر العدد 21 لسنة 1991.

10- القانون رقم 95-06 المؤرخ في 1995/05/25 يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 9 لسنة 1995 (ملغى).

11- القانون رقم 05/01 المؤرخ في 2001/05/22 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية، ج.ر العدد 29 لسنة 2001.

12- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21 لسنة 2008.

13- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 1966/06/08 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر العدد 49 لسنة، 1966 .

14- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 1975/09/20 المعدل والمتمم المتضمن القانون المدني، ج، ر العدد 78 لسنة 1975.

15- المرسوم رقم 34/76 المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة، ج.ر العدد 7، لسنة 1976.

16- المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 1982/09/11 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر العدد 37 لسنة 1982.

17- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر العدد لسنة 1988.

18- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج.ر العدد 26 لسنة 1991.

19- المرسوم التنفيذي رقم 92-276 المؤرخ في 6 يونيو 1992 المتضمن أخلقيات الطب، ج.ر العدد 52 لسنة 1992.

20- المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر العدد 57 لسنة 1995.

V- القرارات القضائية:

1- قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية، الصادر بتاريخ 17/ 12/ 1965 في قضية " Marie de ligne"، المجلة الجزائرية 1966، ص 356.

2- قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية الصادر بتاريخ 10 يوليو 1982، قضية "ف.س" ضد "رئيس بلدية البليدة، الوالي ووزير الداخلية"، المجلة القضائية، العدد 2، 1989، ص 193.

3- قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية، الصادر بـ 27 نوفمبر 1982، قضية سيد "ب.ل" ضد "رئيس بلدية القبة"، المجلة القضائية العدد1، 1990، ص 188.

4- قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية، الملف رقم 46723، المجلة القضائية، العدد4، 1990، ص 162.

5- قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 10349 بتاريخ 04/30 /2002، مجلة مجلس الدولة، العدد2، 2002، ص 226 و 227.

6- قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 9451 بتاريخ 04/30 /2002، مجلة مجلس الدولة، العدد2، 2002، ص 224- 225.

7- قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 13772، بتاريخ 14/ 08/ 2002، مجلة مجلس الدولة، العدد2، 2002، ص 221- 223.

8- قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 11803، بتاريخ 30/ 12/ 2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 171- 172.

9- قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 14489، بتاريخ 01/ 04/ 2003، قضية " AIB" ضد "البنك المركزي الجزائري"، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 138- 139.

10- قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 13397، بتاريخ 07/ 01/ 2003، قضية "ر.ل" ضد "ب.ع ومن معه"، مجلة مجلس الدولة، العدد6، 2005، ص 84.

11- قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 19341، مؤرخ في 15/ 11/ 2005، قضية "أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية رقم 06 " ضد "ف.إ ومن معه"، مجلة مجلس الدولة، العدد 7، 2005، ص 133- 135.
12- قرار المحكمة العليا (الغرفة الادارية) بتاريخ 28/ 06/ 1999، قضية "والي ولاية سعيدة" ضد "ب.ع"، قرار غير منشور نقلا عن لحسن بن شيخ أث ملويا، الملتقى في قضاء الاستعجال الاداري، دراسة قانونية فقهية وقضائية مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 197.

ثانيا: المراجع باللّغة الفرنسية:

I-Ouvrages :

1- PACTEAU Bernard, contentieux administratif, presses universitaires de France, 3ème ed, 1994.
2- CHIAVERINI Philipe, Mardesson denis, tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, l.G.D.J, Paris, 1996.
3- GABOLDE Christian, procédure des tribunaux administratifs et des cours adminitratives d'appel, 5 ème éd, DALLOZ, Paris 1991.
4- AUBY Jen Marie, DRAGO Robert, traité de contentieux administratif TII, 1962.
5- AUBY Jean Marie, DUCOS-ADER Robert, institution administrative 2ème ed, DALLOZ, Paris, 1971.
6- ZOMBARD Martine, droit administratif 4ème ed, DALLOZ, Paris, 2001
7- RENE Chapus, droit du contentieux administratif 2 ème éd, 1990
8- ZOUIAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régularisation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005.

II-Articles :

1- DUGRIP Olivier, Les procédures d'urgence, l'économie général de la réforme, in revue française de droit administratif, n° 2, 2002, pp245, 249.

2- FOULETIER Marjolaine, la loi du 30 juin relatif a référé devant les juridictions administratives, in revue française de droit administratif n° 5, 2000, pp963, 988.

3- LAMY, Françis, dernière application du sursis à exécution (à propos d'une décision de rejet) in revue française de droit administratif n° 2, 2001, pp371,377.

4- SABOURIN Paul, les autorités administratives indépendantes une catégorie nouvelle in actualité juridique, 1983, pp

5- TSIKLITIRA Stavros, le statut constitutionnel du sursis à éxacution devant le juge administratif, in revue de droit public, n° 3, 1992, pp679, 723.

6- TOUVET Laurant, premières application des nouvelles procédures de référé (conclusion sur conseil d'Etat, section 18 et 19 janvier 2001 : confédération national des radios libre (1ère espèce), commune de venelles (Bouches-du rhône) et Morbelli (2ème espèce)), in revue française de droit administratif , n°2, 2001, pp378-390.

7- VIRALLY Michel, l'acte administratif, in encyclopédie juridique, DALLOZ, Paris, 1959.

8- VANDERMEENREN Roland, le référé suspention, in revue française de droit administratif, n°2, 2002, pp 250, 260.

9- E. LAVAU GEORGE, Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs, in revue de droit public, 1950, pp777, 799.

فـهرس

ملخص:

تمارس الادارة جل نشاطها في المجتمع عن طريق القرارات الادارية التي تتمتع بنظام قانوني يكفل لها من الامتيازات في مواجهة الأفراد ما لا تعرفه نظم القانون الخاص وعلاقته، بل إقتضتها طبيعة العمل الاداري والمصلحة العامة. ومن أهم هذه الامتيازات نفاذ القرارات الادارية وإنتاجها للأثر القانوني في مواجهة المخاطبين بها من لحظة صُدورها، كما أن الطعن بالإلغاء ليس له أثر موقف.

وكنتيجة لطول إجراءات التقاضي التي عادة ما تستغرق وقتا طويلا بين مرحلة صدور القرار الاداري والحكم في الدعوى الإلغاء، فإنه من الضروري منح القاضي الاداري سلطة إتخاذ بعض الاجراءات الوقائية لتفادي تفاقم الأضرار المترتبة على بقاء سريانه لفترة طويلة رغم عدم مشروعيته. ومن بين هذه الاجراءات الأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري محل دعوى الإلغاء.

ويعتبر نظام وقف تنفيذ القرارات الادارية إجراءً أوليا استثنائيا يتخذه القاضي الاداري لسد العيوب المترتبة عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، وعليه فإن أغلب التشريعات تنص صراحة على إمكانية طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية ومن بينها قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري الذي منح لمخاصم القرار الاداري بدعوى الالغاء إمكانيات طلب وقف تنفيذه من خلال تقديم دعوى أمام قاضي الموضوع أو برفع دعوة استعجالية، إذ تصدر أوامر وقف التنفيذ من القاضي المختص وهي أوامر خاضعة لإجراءات خاصة وشروط متميزة عن قضاء الموضوع، يمكن الطعن فيها بالاستئناف في حالة صدورها من قاضي الموضوع دون إمكانية ذلك في الحالات الأخرى.

RESUME:

L'administration exerce, au sein de la société, ses activités en majorité au moyens de décisions administratives revêtues d'un système juridiques lui garantissant certains privilèges à l'égard des individus, que les systèmes juridiques privés et leurs relations en sont dépourvues, ces dites décisions sont dictées par la nature du travail administratif et l'intérêt public.

Des plus importants de ces privilèges, est le caractère exécutoire de ces décisions administratives, et outre qu'elles produisent l'effet légal à l'opposition de ses destinataires à courir de l'instant même du prononcé, de plus, le recours en annulation n'a pas d'effet de les suspendre.

En conséquence de la longue durée de la procédure judiciaire qui prennent généralement beaucoup de temps entre l'étape du prononcé de la décision administrative et le jugement dans l'action en annulation, il convient dés lors d'accorder au juge administratif le pouvoir de prendre certaines mesures préventives visant éviter l'aggravation des préjudices découlant de son effet de validité pour une longue période malgré son illégitimité. Parmi ses procédures, l'ordonnance de sursoir à l'exécution de la décision administrative objet de l'action en annulation.

Le système de sursoir à l'exécution des décisions administratives est réputé procédure interlocutoire et exceptionnelle que le juge administratif ordonne pour faire face aux vices résultant du principe de l'effet non suspensoir du recours en annulation, aussi, la majorité des législations prévoient expressément la possibilité de demander le sursoir à l'exécution des décisions administratives, entre autres, le code algérien de procédure civile et administrative qui confère à l'opposant de la décision administrative par action en annulation, la possibilité de demander le sursoir à l'exécution par action à intenter devant le juge de fond ou d'introduire une action en référé, car les décisions de sursoir à l'exécution sont rendues par le juge compétent. Il s'agit d'ordonnances régies par des procédures spéciales et obéisses à des conditions distinctes de la procédure de statuer au fond, elles peuvent faire l'objet d'appel en cas où elles sont prononcées par le juge de fond, mais sans que cela ne soit possible dans les autres cas.